



Mind the gap!

HUR BYGGER VI BROAR MELLAN STAT OCH
NÄRINGS LIV I ARBETET MED KRISBEREDSKAP?

Jan Joel Andersson
Andreas Malm

KBM:S TEMASERIE | 2005:8



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM:S TEMASERIE | 2005:8

Mind the gap!

HUR BYGGER VI BROAR MELLAN STAT OCH
NÄRINGSLIV I ARBETET MED KRISBEREDSKAP?

Jan Joel Andersson och Andreas Malm

4C Strategies AB

Titel: Mind the gap! Hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbetet med krisberedskap?
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto: Scanpix
Upplaga: 2 000 ex

ISSN: 1652-2915
ISBN: 91-85053-84-8
KBM:s dnr: 0837/2004
Grafisk form: AB Typoform
Tryck: Edita, Västerås 2005

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från
Krisberedskapsmyndigheten, materieförvaltning.
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM:s temaserie 2005:8

Innehåll

Förord	5
Inledning	7
Problemet	9
Marknadsmislyckanden	10
Statens roll	12
Att fylla gapet	15
Direkt reglering	15
Ekonomiska policyinstrument	16
Privatoffentligt partnerskap	17
Fallstudier: Energisektorn och den finansiella sektorn	19
Motståndskraft inom den finansiella sektorn	19
Robusthet i energisektorn	24
Slutsats	31
Referenser	32

KBM:s förord

Krisberedskapsmyndigheten har gett konsultföretaget 4C Strategies AB i uppdrag att översätta rapporten ”Minding the Gap” som presenterades av Jan Joel Andersson och Andreas Malm i samband med en internationell expertworkshop i Stockholm 2004. Rapporten, som tidigare publicerats internationellt, utgör en sammanfattning och analys av 4C Strategies erfarenheter från privatoffentlig samverkan inom ett flertal sektorer i samhället (bland annat energi och finans).

Jan Lundberg

Informationssäkerhets- och analysenheten
Krisberedskapsmyndigheten

Inledning

Under de senaste två decennierna har det skett stora samhällsekonomiska förändringar i Europa. Bland de viktigaste av dessa förändringar har varit privatiseringen av statliga monopol, bildandet av infrastrukturella nätverk och avregleringen av infrastrukturtjänster.¹ På grund av dåliga resultat och influenser från neo-liberal ekonomisk teori har statliga monopol genomgått en drastisk förändring. I många europeiska länder är idag energiförsörjning, telekommunikationer, transporter och sjukvård helt eller delvis privatiserade och tidigare stängda marknader avreglerade. Dessa förändringar är tänkta att öka konkurrensen, förbättra produktiviteten, erbjuda större valmöjligheter och sänka konsumentpriserna. Även om avregleringarna i många fall lett till högre effektivitet och produktivitet har de också skapat oro över tillgängligheten, fördelningen och tillförlitligheten i tjänsterna.² Privatiseringen av statliga monopol, infrastrukturella nätverk och

avregleringen av infrastrukturtjänster har nämligen viktiga implikationer för den nationella och den internationella krisberedskapen.

För att överleva i en marknadsstyrd ekonomi måste företag minimera utgifter och maximera inkomster. Med pressen att skära på kostnader läggs mindre resurser på säkerhet och krisberedskap. Att exempelvis ha stora lager, upprätthålla reservsystem och ha anställd extrapersonal kostar pengar. För att spara pengar köps externa supporttjänster på behovsbasis stället för att som tidigare använda egna experter. Även om man kan reducera kostnaderna på detta sätt reduceras också krisberedskapen inom den egna organisationen då kunskapen om många kritiska system och processer inte längre finns internt. Trots detta krävs det i ett modernt samhälle att energiförsörjning, telekommunikationer, transporter, ekonomisk service och sjukvård alltid är tillgänglig och fungerande.

¹ Cerny 1995.

² Se till exempel Héritier 2001, 2002.

I en statligt reglerad ekonomi förut-sätts staten bära både ansvar och kostnader samt stå som garant för fungerande samhällskritiska system och service. I en avreglerad marknadsekonomi är fördelningen av ansvar och kostnader mer problematisk. Vem ska initiera och betala för de preventiva åtgärder som måste vidtas för att samhällssäkerheten ska uppnå en acceptabel nivå? Hur ska ansvarsfördelningen för dessa åtgärder se ut mellan statliga institutioner och den privata sektorn? Kan man finna nationella lösningar på dessa problem; lösningar som passar såväl den internationella marknaden för varor och tjänster som de framväxande transnationella nätverken för information och kommunikation?

Ett första steg mot bättre samhällssäkerhet är en effektiv krisberedskap. Även om många är överens om vikten av detta, kvarstår frågan om vem som skall betala.³ Privatoffentliga partnerskap (PPP) har föreslagits som ett svar på frågan om hur man skall lösa ansvars och finansieringsfrågorna kring krisberedskapen. Denna samverkansform har allt oftare kommit att ses som en panacé (universalläkemedel) för de problem som en avreglerad

ekonomi för med sig.⁴ I det följande diskuterar vi i vilken omfattning sådana partnerskap faktiskt är en panacé och inte en Pandoras ask i fördelningen av kostnader och ansvar för skapandet av samhällssäkerhet.

I denna skrift avser vi att göra tre saker. Till att börja med kommer vi att analysera varför privatoffentligt partnerskap har utvecklats till det alternativ som många stater väljer då det gäller att åstadkomma korrigeringar i en avreglerad marknadsekonomi. Vidare kommer vi att reda ut vissa förespeglingar och fallgropar i detta alternativ och undersöka varför privatoffentligt partnerskap kan tänkas utgöra endast ett *andrahandsval* för den privata sektorn. Med denna analys visar vi på att den här typen av samarbete kanske inte är den panacé som många stater hoppas utan kan komma att bli en Pandoras ask; en otillförlitlig och oförutsägbar lösning på problemet med fördelning av ansvar och kostnader i avreglerade sektorer av samhället, speciellt i området krisberedskap. Vi kommer avslutningsvis att illustrera dessa argument genom att studera fall inom energisektorn och den finansiella sektorn.

3 Se till exempel O'Hanlon et al 2003.

4 Partnerskap mellan statliga och privata aktörer för att uppnå samhälleliga funktioner ökar på alla nivåer. Privatoffentliga partnerskap presenteras som en lösning på alltifrån från hur man skall förnya förslummade stadskärnor till att förbättra relationer mellan länder i tredje världen och multinationella företag. I Nordamerika används privatoffentliga partnerskap inom de flesta policyområden och i USA planeras försöksprogram inom t.ex. Internal Revenue Service, Census Bureau och Social Security Administration. Se till exempel Beck and Hardcastle 2003; Madanaipour and Magalhase 2002; Davids 1986; Osborne 2000; Vaillancourt-Rosenau 2000; Stiles and Williams 2000; Stephensons 1991.

Problemet

Varför är skapandet av samhällssäkerhet och krisberedskap speciellt problematiskt i en marknadsekonomi? Ett sätt att se det på är att analysera krisberedskap som ett sätt att hantera risker och kriser. Grundläggande ekonomisk teori säger oss att den optimala nivån på krisberedskap är nådd när priset som kunden är villig att betala för en viss beredskap är densamma som den faktiska kostnaden för att upprätthålla denna nivå.⁵ Marknadsliberaler hävdar att den adekvata nivån på krisberedskap kan skapas av marknaden själv utan statlig inblandning.⁶ De anser att privata aktörer bör ha starka incitament att erbjuda och upprätthålla en effektiv krisberedskap utan någon statlig reglering. Trots allt borde det vara den privata aktörens värsta mardröm att misslyckas med att leverera sin produkt på grund av otillräcklig krisberedskap.

Vi menar dock att det inte är troligt att marknadens egna incitament räcker för att privata aktörer skall erbjuda en för samhället tillfredsställande krisberedskap, trots att både individer och företag borde ha stort intresse av detta. Det är inte ens säkert att marknadsincitament räcker för att företag skall ge det egna företaget en fungerande krisberedskap.⁷ En nyligen presenterad katastrofforskningsstudie av University of Texas visar t.ex. på att endast sex procent av de företag som har erfarenhet av en katastrofal händelse med stora förluster överlever i det långa loppet (två år eller längre).⁸

Även om marknaden rent teoretiskt skulle kunna erbjuda samhället en tillfredsställande krisberedskap finns det flera anledningar att tvivla på att den skulle göra så. Inledningsvis kan det finnas brister i marknaden så att den

5 I praktiken är denna nivå inte en fixerad punkt utan kan snarare ses som en "acceptanszon" inom vilken både nyttan med krisberedskap och kostnaderna för att upprätthålla den är relativt stabil.

6 Se till exempel Shuttleworth et al. 2003.

7 "Har du någonsin undrat varför du aldrig hört om ett företag som inte har en beredskapsplan?" Stephen Castella, CPM, www.contingencyplanning.com, BCP 102: Continuity of Information Foundations for Successful BCP in Your IT Department, January 2001

8 University of Texas, Texas A&M University Hazard Reduction and Recovery Center, <http://hrrc.tamu.edu>, Business Disaster Recovery Study, 2001

inte kan fungera effektivt. Men inte ens med en perfekt fungerande marknad är det säkert att krisberedskapen skulle anses vara tillräcklig ur ett samhällsligt perspektiv. Eftersom inget system någonsin kan bli helt säkert finns alltid frågan om hur stor beredskap som skall finnas. Det krävs inte mycket för att se att den statliga ambitionen gällande krisberedskap ofta ligger högre än den nivå som privata företag själva är villiga att upprätthålla.

I korthet kan sägas att trots att individer och företag i en avreglerad ekonomi i teorin har starka incitament att erbjuda en effektiv krisberedskap är motivationen i realiteten troligtvis inte tillräcklig för att erbjuda den optimala säkerheten för marknaden. I en marknadsekonomi finns det därför flera skäl till varför privata aktörer inte kan förväntas erbjuda samhället i stort en tillräcklig beredskap mot nuvarande och framtida risker. De viktigaste av dessa orsaker hör samman med marknadsmisslyckanden, imperfekt information och ”moral hazard”. Låt oss undersöka dessa orsaker mer i detalj innan vi diskuterar varför någon form av statlig inblandning är nödvändig för att garantera en acceptabel nivå på samhällssäkerhet och krisberedskap för samhället i stort.

Marknadsmisslyckanden

Ett första skäl till varför man inte kan anta att privata aktörer på egen hand kan upprätthålla tillräcklig krisberedskap för samhället i stort, är att det är en kollektiv nytta (public good). Om en medborgare är skyddad av nationell krisberedskap är ingen annan medborgare mindre skyddad. Problemet med krisberedskap (som alla andra kollektiva varor, t.ex. försvar och rättsväsende) är att när det väl är producerat är marginalkostnaden för att konsumera den noll. Följaktligen borde kostnaden för produkten också vara noll. Dessvärre är det dyrt att producera denna kollektiva nytta och ingen privat firma kommer att vara intresserad av att producera något som de inte kan ta betalt för. I en öppen marknad kommer därför privata företag att underförsörja samhället med nödvändiga kollektiva varor.⁹ Eftersom nationell krisberedskap är en kollektiv vara och dessutom dyr att producera kommer privata aktörer inte att erbjuda detta i en marknadsekonomi.

Ett andra skäl till varför marknadsmisslyckanden inträffar beträffande nationell krisberedskap är negativa externaliteter. En externalitet är en effekt av en individs handling som påverkar välfärden för andra.¹⁰ Till exempel kan ett dåligt underhållet elnät leda till ett stort strömavbrott. Det blir

9 Przeworski 2003, p. 32.

10 En externalitet är positiv om handlingar hos en aktör förbättrar välfärden för andra individer. En externalitet är negativ om handlingarna minskar välfärden hos andra.

dock inte bara elleverantören som får stå för de kostnader strömavbrottet medför för samhället. Elleverantören kommer därför inte att ta hänsyn till den totala effekten på samhället när han/hon bestämmer vilken grad av krisberedskap som elnätet skall ha. Som ett resultat av detta kommer marknaden att fördela resurser för krisberedskap på ett ineffektivt vis.

Generellt kan en negativ externalitet inträffa närhelst krisberedskapen på ett företag blir påverkad av en otillräcklig dito på ett annat företag. Sådant ömsesidigt beroende gällande säkerhet kan leda till ”kontaminerings effekter” mellan företag och därför påverka ett företags vilja att reducera egna risker eftersom man ser bristerna på vilja hos andra företag att reducera sina.¹¹ I ett sådant fall skulle oviljan hos privata aktörer att investera i krisberedskap påverka samhället i stort. Då privata aktörer bestämmer vilken beredskap som krävs för en storskalig kris är de generellt ovilliga att ta med externa kostnader för en sådan kris i beräkningarna. Utan statlig inblandning kommer följaktligen privata aktörer generellt att erbjuda en otillräcklig nivå av krisberedskap.

IMPERFEKT INFORMATION

Ett tredje skäl till varför marknaden inte kan erbjuda en ”acceptabel” nivå av krisberedskap för samhället i stort

är ofullständig information. Om informationen är imperfekt är marknaden ineffektiv.¹²

Det är kostsamt och extremt svårt att korrekt utvärdera krisberedskap och samhällssäkerhet. För att kunna göra detta framgångsrikt krävs en aktiv och kontinuerlig insamling, utvärdering och spridning av information angående nuvarande och framtida risker. Det skulle också kräva en kontinuerlig bedömning av krisberedskapsnivån i samhället i stort för kunna verifiera att de genomförda krisberedskapsåtgärderna ligger inom ”acceptanszonen”. Men varken individer eller enskilda företag har resurser eller kunskap nog att utvärdera den optimala krisberedskapen för stora nationella kriser. Man kan med fog hävda att enbart staten har resurser nog att aktivt och kontinuerligt inhämta, analysera och delge information om aktuella och framtida risker. Det är också bara staten som har möjlighet att inhämta information om rådande säkerhetsnivå och därigenom verifiera att den existerande krisberedskapen håller sig inom ”acceptanszonen”. I en situation utan vare sig statlig reglering eller fastlagda miniminivåer är det därför troligt att privata aktörer inte investerar tillräckligt i krisberedskap.

”MORAL HAZARD”

Ett fjärde skäl till varför privata aktörer inte kommer att erbjuda en tillräcklig

11 Se Kunreuther och Heal 2003; Kunreuther, Heal, och Orszag 2002.

12 Greenwald och Stiglitz 1986; Stiglitz 1994, kap. 3-4.

krisberedskap är förekomsten av ”moral hazard”. Många företag är ovilliga att ta på sig kostnaderna för krisberedskap eftersom de förväntar sig att staten räddar dem om en verklig kris skulle inträffa. Det finns många exempel då staten har betalat räkningen för privata företag efter en stor kris. Till exempel har statlig hjälp vid upprepade tillfällen getts till banker i finansiell kris och efter den 11 september 2001 har flygindustrin fått stort ekonomiskt stöd. Om privata företag förväntar sig att staten skall betala räkningen kommer de inte att investera tillräckligt i krisberedskap.

Vidare bidrar konkurslagar till att begränsa privata aktörers finansiella ansvar vid stora kriser. Följaktligen kan privata aktörer förväntas ha begränsad motivation att förbereda sig för storskaliga kriser och katastrofer. Om en stor kris ändå skulle inträffa och leda till förluster större än ett företags tillgångar kan de helt enkelt gå i konkurs om staten inte räddar dem. Eftersom det i sådana fall inte kan bli värre än konkurs för firmans ägare finns det inte heller några incitament för att reducera effekterna av de mest allvarliga kriserna genom förbättrad krisberedskap; inte ens om åtgärderna är enkla, relativt billiga och skulle gynna samhället i sin helhet.

Vikten av de ovan nämnda skälen kan självklart variera från fall till fall. Trots detta kvarstår faktum att i en avreglerad ekonomi kommer marknaden generellt att ha för låg krisberedskap. Samtidigt kräver ett modernt samhälle att energiförsörjning, telekom-

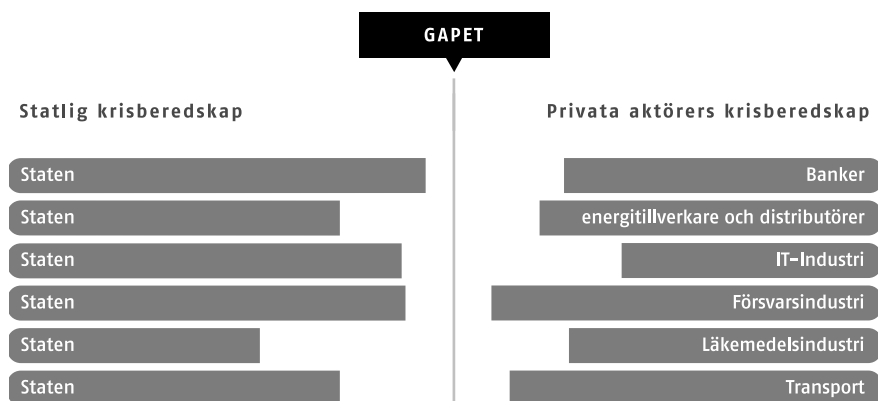
munikationer, transporter, ekonomisk service och sjukvård ständigt upprätthålls.

Statens roll

Nationellt försvar är statens uppgift, men vem svarar för ”hemlandsförsvaret”? I en statligt reglerad ekonomi förutsätts staten ansvara för såväl en fungerande infrastruktur som kostnaderna för detta. I en marknadsstyrd ekonomi blir ansvarsförhållandena svårare att fastställa eftersom majoriteten av de kritiska infrastrukturerna återfinns i den privata sektorn. Då den privata sektorn är mycket viktig för den samhällsliga krisberedskapen är det av yttersta vikt att man klargör var och när den privata sektorns ansvar slutar och var och när det statliga ansvaret tar vid. Vem skall initiera och betala för krisberedskapen? Till vilken grad skall ansvaret ligga på staten respektive den privata sektorn? Och hur påverkar internationaliseringen av marknader och tjänster dessa frågor?

Medan avreglering av tidigare statligt kontrollerade marknader, som el, transporter och telekommunikationer i många fall har ökat effektivitet och produktivitet, har den också i vissa fall skapat oro gällande tillförlitligheten, tillgängligheten och fördelningen av dessa tjänster. Vidare spelar privatisering av statliga monopol, infrastrukturella nätverk och avreglering av infrastruktur tjänster en

Figur 1. Se upp för Gapet!



Källa: Andreas Malm, Klas Lindström, & Jan Joel Andersson, "Finansiella sektorns motståndskraft mot infrastrukturella störningar av samhällshotande art". Rapport. Finansinspektionen 2003.

viktig roll för nationell och internationell krisberedskap. Samtidigt som priser reduceras, minskar också redundansen och reservkapaciteten.¹³ Staten har inte längre den reservkapacitet i form av resurser eller personal som en gång fanns i händelse av en stor kris, samtidigt som privata företag är ovilliga att ta på sig det fulla ansvaret.¹⁴

Marknadskrafterna ger dock vissa incitament till företaget att undvika de direkta kostnaderna av en kris eller annan oförutsedd händelse. Alla privata företag är ansvariga inför sina aktieägare att ta hänsyn till affärsvärldens risker och måste därför förbereda sig för diverse eventualiteter. Dock är

inte dessa marknadskrafter tillräckligt starka för att de privata aktörerna skall erbjuda en krisberedskap på en nivå godtagbar för samhället i stort.

Statens minskande roll som leverantör av energi, telekommunikation och finansiella tjänster i kombination med privata företags behov av att minimera utgifter och maximera intäkter leder till en situation vi beskriver som ett *gap* mellan statens krisberedskap (vilken naturligtvis varierar mellan olika sektorer) och den privata aktörens brist på intresse och förmåga att bidra till en fungerande krisberedskap för samhället i stort. Detta gap illustreras i figur 1 ovan.

¹³ Se till exempel, Boor et al 2003.

¹⁴ Nedskaeringar av försvaret har i många länder resulterat i minskad kapacitet för staten att garantera samhällssäkerhet och krisberedskap.

Gapet mellan statens och de privata aktörernas krisberedskap visar att marknadens motivation inte är tillräcklig för att erbjuda en fullgod krisberedskap för samhället i stort. Eftersom den privata sektorn troligtvis inte kommer att fylla gapet självmant måste staten ”hjälpa marknaden att fungera” genom andra metoder.¹⁵ Även om marknadskrafterna kan vara starka måste man komma ihåg att en övertro på marknaden är precis lika farligt som en övertro på statlig reglering.

För att säkerställa en tillräcklig nivå på krisberedskapen för samhället i stort krävs någon form av statligt engagemang på vissa marknader. Detta statliga engagemang behöver dock inte innebära en omfattande statlig inblandning eller ett övertagande av en kritisk infrastruktur. Behovet av ett statligt engagemang för att nå en tillräcklig nivå på krisberedskapen dikterar inte hur eller i vilken grad staten skall ingripa.

¹⁵ För en liknande slutsats, se Orszag 2003.

Att fylla gapet

I princip finns det tre sätt att fylla gapet i krisberedskap mellan staten och privata aktörer. Det första alternativet är reglering genom lagstiftning, det andra är att använda sig av ekonomiska policyinstrument och det tredje att titta på möjligheterna inom privatoffentligt partnerskap. Vi kommer nu att i tur och ordning undersöka dessa alternativ.

Direkt reglering

Då man vet att tendensen hos privata aktörer är att inte satsa tillräckligt på krisberedskap kan staten använda sin lagstiftande makt för att säkerställa att företag upprätthåller en viss minimistandard på sin krisberedskap. Staten kan t.ex. införa regler gällande vilken krisberedskap företag skall ha i form av reservgeneratorer för el eller vilka regler som ska gälla för separata data- och telekommunikationsförbindelser. Ett annat sätt för staten att reglera beredskapen är att kräva speciella kris-

och katastrofförsäkringar inom vissa kritiska sektorer, som el och tele. Ett sådant krav skulle sedan leda till att försäkringsbolagen krävde mer robusta system i den privata sektorn för att vilja försäkra dem.

Vad som talar för alternativet med statlig reglering är att det skulle ge en enhetlig nivå av krisberedskap för samhället i stort (under förutsättning att bestämmelserna följs). Dock måste nyttan av lagstiftningen vägas mot den potentiella kostnaden.¹⁶ En ”perfekt” regering skulle säkerligen kunna förbättra samhällssäkerhet och krisberedskap genom att införa de rätta lagarna. I verkligheten är det dock inte säkert att det vore möjligt. Alla lagstiftare ställs inför problemet med imperfekt information och måste lagstifta under viss osäkerhet. Hur kan vi t.ex. veta att den föreskrivna nivån av krisberedskap är satt på ”rätt” nivå för maximal välfärd?¹⁷ All form av lagstiftning medför att vissa grupper gynnas och andra

16 Laffont och Tirole 1994; Baron 1995; Spiller 1995.

17 En krisberedskapsstandard för t.ex. elbolag skulle kunna bidra till en överdrivet hög standard (som skulle leda till onödiga kostnader) eller en för låg standard (som skulle leda till en otillräcklig säkerhet).

missgynnas. Dessa olika grupper kommer därför att försöka påverka staten att lagstifta till deras fördel. Även om statlig reglering kommer att medföra att företag når upp till en miniminivå, finns det ingen motivation för dem att höja sig över den. Lagstiftning kan också förhindra att man hittar nya och billigare sätt att förbättra krisberedskapen. Kostnaden för dessa åtgärder kommer också otvivelaktigt att i slutändan debiteras kunderna/användarna.

Även om en mycket noggrant utformad lagstiftning kan avhjälpa de negativa sidorna med statlig reglering finns det ändå stor risk att misstag görs, speciellt inom områden med snabb teknisk utveckling som inom IT-sektorn och den finansiella sektorn.¹⁸ Den internationella dimensionen måste också tas i beaktande. Internationaliserade marknader och transnationella informations- och kommunikationsnätverk utgör en avsevärd utmaning avseende nationell reglering. När man ser problemen med imperfekt information, fördelningen av kostnader och internationella marknader, är det inte troligt att staten kommer att välja lagstiftning som förstahandsval då man skall försäkra sig om tillräcklig krisberedskap i samhället. Privata företag kommer i sin tur troligtvis att se statlig reglering som det minst önskvärda alternativet i frågan om att öka krisberedskapen i samhället.

Ekonomiska policyinstrument

I stället för en tvingande lagstiftning kan staten uppmuntra den privata sektorn att självmant höja krisberedskapen genom ekonomiska policyinstrument. Rätt utformade kan dessa policyinstrument, som exempelvis subventioner eller skattelättnader, påverka företags beteenden och förbättra krisberedskapen. Det är troligt att olika typer av subventioner och skattelättnader kommer att vara de privata aktörernas förstahandsval eftersom det tillåter dem att förbättra krishantering på deras egna villkor, samtidigt som man undviker både forcerade kostnader och statlig kontroll.

När staten använder ekonomiska policyinstrument erbjuder den en byteshandel där staten uppmuntrar företag att göra på ett visst sätt mot att de i gengäld får bidrag eller sänkta kostnader. Ekonomiska policyinstrument, såsom subventioner eller skattelättnader, kommer dock emellertid troligen att vara det minst lockande alternativet för staten. Om de monetära incitamenten är för stora kommer det att leda till onödigt stora åtgärder från företagets sida. Staten betalar då för överflödigt säkerhet. Om de ekonomiska incitamenten å andra sidan är för små, kommer den privata sektorn att ignorera erbjudandet.¹⁹ I båda fallen

18 Malm, Softa, Andersson & Lindström 2003b.

19 Ett annat skäl till varför den privata sektorn kan tänkas avböja ett sådant erbjudande är att staten kan vilja omförhandla villkoren när företaget väl gör som staten vill. Om den privata aktören misstänker detta är de ekonomiska policyinstrumenten inte användbara. Przeworski 2003, p. 101.

spenderar staten pengar (direkt eller genom skattelättnader) med liten kontroll över både process och resultat.

Privatoffentligt partnerskap

Eftersom det finns flera problem att genom statlig reglering eller ekonomiska policyinstrument höja krisberedskapen kan privatoffentligt partnerskap vara en attraktiv lösning. Privatoffentligt partnerskap (PPP) har en lång historia och tradition.²⁰ Det finns många definitioner av PPP och mycket litteratur har skrivits i ämnet.²¹ I denna studie har vi valt att definiera privatoffentligt partnerskap som ”frivilligt samarbete mellan statliga och privata aktörer i ett gemensamt projekt”.

Privatoffentligt partnerskap har snabbt blivit populärt i många delar av samhället. Det finns flera skäl till denna utveckling. Partnerskap ses av både statliga och privata aktörer som ett effektivt sätt att nå uppsatta mål. Grunden för alla fungerande partnerskap är ett strukturellt samarbete mellan jämställda parter där båda sidor vinner. För staten erbjuder detta samarbete ett sätt att engagera den privata sektorn i samhället och att etablera standarder utan att behöva lagstifta. För staten är privatoffentligt partnerskap att föredra framför direkta subventioner eller skattelättnader eftersom det innebär

att staten kan behålla en viss kontroll. För den privata aktören innebär privatoffentligt partnerskap ett flexibelt sätt att möta statliga krav, samtidigt som man undviker direkt reglering.

Trots de generellt positiva aspekterna avseende privatoffentligt partnerskap anser vi att det kan vara en otillförlitlig och oförutsägbar lösning på problemet att fylla gapet mellan staten och privata aktörer i frågan om krisberedskap i avreglerade sektorer av samhället. Det finns flera skäl för detta argument. För det första är det svårt att åstadkomma påtagliga resultat med privatoffentligt partnerskap. Det stora problemet ligger i implementeringen. Det är relativt enkelt för staten och privata aktörer att i ett partnerskap identifiera problem och att något måste göras åt det. Det är dock mycket svårare att komma överens om vad man skall göra åt problemet, vem som skall vara ansvarig för genomförandet och hur det hela skall finansieras. För att på ett framgångsrikt sätt fylla gapet gällande krisberedskap krävs det därför tydliga riktlinjer och rekommendationer, konsensus mellan aktörerna, tid och pengar.

Genom att avstå från lagstiftning och i stället engagera sig i privatoffentliga partnerskap för staten över ansvaret för genomförande och kostnader på den privata sektorn. Den privata sektorn kommer i sin tur att vara motvillig att ta på sig detta ansvar utan tydliga

²⁰ Davis 1986.

²¹ Stiles och Williams 2000; Pierre 2000; Cars et al 2002; Mörth et al 2004.

riktlinjer och utan ekonomisk kompensation. Utan tydliga riktlinjer och pengar från staten finns det en betydande risk att privata aktörer enbart deltar i privatoffentliga partnerskap i syfte att avleda uppmärksamhet från bristfällig krisberedskap och undvika direkt reglering. Statens och den privata sektorns preferensordning av de olika alternativen att fylla gapet finns illustrerat i figuren nedan. En etta motsvarar det mest fördelaktiga alternativet, en

två det näst mest fördelaktiga, och en trea det minst fördelaktiga alternativet.

I de följande avsnitten kommer vi att illustrera detta argument genom att relatera till delar av vårt tidigare arbete om privatoffentligt partnerskap inom energisektorn och den finansiella sektorn.²² Vi kommer också att jämföra våra erfarenheter från Sverige med erfarenheter gjorda i Storbritannien och USA.

Figur 2. Fylla gapet

		ALTERNATIV		
		Direkt reglering	Ekonomiska policyinstrument	Privatoffentligt partnerskap
AKTÖRER	Staten	2	3	1
	Privata sektorn	3	1	2

Källa: Jan Joel Andersson, "Public-Private Partnerships and Emergency Preparedness," uppsats presenterad vid konferensen om National Deregulation and European Regulation, organiserad av Stockholm Centre for Organisational Research (SCORE), Stockholm, 27 februari 2004, s. 8.

²² Malm, Lindström & Andersson 2003a, b, c; Malm, Softa, Andersson & Lindström 2003.

Fallstudier: Energisektorn och den finansiella sektorn

Motståndskraft inom den finansiella sektorn

Nödvändigheten av ett väl fungerande finansiellt system kan inte överskattas i dagens globala ekonomi. Attackerna den 11 september påverkade t.ex. allvarligt USA:s finansiella marknad och resulterade i allvarliga problem med avveckling på den statliga värdepappersmarknaden och den längsta stängningen av börsen sedan 1930-talet. Risken för stora operativa avbrott är dock inget nytt hot mot det finansiella systemet.²³ Både naturliga och mänskligt framkallade händelser under de senaste 30 åren har visat på ett behov av åtgärder som får den finansiella marknaden att fungera friktionsfritt även under allvarliga störningar och stora kriser. I jämförelse med andra sek-

torer uppvisar den finansiella sektorn ett mönster av främst marknadsdrivna anpassningar till kredit- och marknadsrisker samt operativa risker.²⁴ Medan händelser som terror-attackerna den 11 september inte har ändrat grundsynen hos de flesta länder, nämligen att det primära ansvaret för att hantera stora operativa avbrott vilar hos aktörer på den finansiella marknaden, har de katastrofala följderna av sådana händelser bidragit till att många nationer har granskat huruvida det funnits behov av att förändra gällande policyinstrument, för att mildra de samhälleliga effekterna av operativa avbrott inom finansiella marknader vid stora kriser.²⁵

För att kunna analysera gångbarheten i ett policydokument är det nödvändigt att först identifiera särdragen i den marknad på vilken policyn skall

23 US General Accounting Office, GAO-03-251: Additional actions needed to better prepare critical financial market participants, 2003.

24 Kreditrisk är risken att bankens kunder inte skall betala tillbaka sina lån. Marknadsrisker är risken att banken skall lida förluster beroende på förändringar i valutakurser, räntor, investeringspriser etc. Operativa risker är risker som oväntade finansiella förluster som härstammar från brister i inre kontroll, processfel, felaktig information, bedrägeri eller oförutsedda katastrofer.

25 Se till exempel: UK, Report of the Taskforce on Major Operational Disruption in the Financial System, Do we need new statutory powers?, December 2003

appliceras. Den finansiella marknaden karaktäriseras av vissa unika drag:

- Den finansiella marknaden är idag global till sin natur. Ömsesidiga beroenden mellan ekonomi och teknologi har skapat en marknad som överskrider den nationella suveräniteten. Finansiella kontrakt sträcker sig idag ofta över flera länder och transaktioner innefattar många gånger olika jurisdiktioner. Ett affärsavtal i London mellan en amerikansk och en brittisk bank kan utföras över börsen i Amsterdam, clearas av Clearnet i Paris, och avvecklas i Nederländerna med betalning gjord via en TARGET-transaktion.²⁶ Följaktligen kan få problem på den finansiella marknaden lösas genom ett unilateralt handlande. Åtgärder av en statsmakt, och försök att hävda statlig makt som vilar på ett lands enskilda lagstiftning, kan de facto leda till fler problem än de löser.
- Den finansiella marknaden är stor och komplex. Detta faktum borde innebära att de som arbetar närmast marknaden har den bästa möjligheten att se vilka effekter som ett beslut inom ett område får på ett annat.²⁷

- Finansiella marknader kännetecknas av dynamiska strukturer i ständig förändring. Konsekvensen av detta blir att risken för eftersläpning och hämmande effekter är stor vid statlig reglering och lagstiftning.
- Finansiella marknader reagerar omedelbart på händelser. För att parera marknadens krafter krävs det att beslut tas på ett mycket flexibelt sätt.

Med den finansiella marknadens karaktäristiskt globala natur, komplexitet och reaktionsmönster i åtanke, har den brittiska, amerikanska och svenska staten kommit fram till att även om man har en viktig roll att spela, är det aktörer på den finansiella marknaden som har det huvudsakliga ansvaret för marknadens och aktörernas krisberedskap. Aktörerna på den finansiella marknaden stöder själva denna uppfattning.²⁸ I Storbritannien och USA har myndigheterna efter den 11 september dragit slutsatsen att inga extra lagstiftade åtgärder och statliga maktbefogenheter behövs för att den finansiella marknaden ska fungera i händelse av kris.²⁹ I Sverige har regeringen följt den anglosaxiska modellen och avstått från att införa ny lagstiftning i syfte att den finansiella marknaden skall fungera vid en stor

26 Även en relativt enkel transaktion innefattar kontrakt som lyder under ett antal länders lagar.

27 Se till exempel, McKinsey & Company's Banking & Securities Practice – Experiences from 9/11 terrorist attacks, November 2001

28 UK, Report of the Task Force on Major operational disruptions in the financial system, Do we need new statutory powers?, December 2003.

29 IBID

kris.³⁰ Dock innebär inte frånvaron av ny lagstiftning att staten inte vidtar några åtgärder, utan snarare att andra policyinstrument används.

Den amerikanska staten har t.ex. anammat ett "Interagency Paper on Sound Practices" för att stärka motståndskraften i det amerikanska finansiella systemet. Denna rapport har fått marknadens infrastrukturleverantörer att fokusera på att planera för storskaliga avbrott.³¹ I september 2003 föreslog Securities and Exchange Commission (SEC) att en specifik "princip för kontinuitet inom handeln" skulle appliceras på vissa marknader.³² Den 7 april 2004 godkände SEC regler föreslagna av NASDAQ och New York Stock Exchange (NYSE), som innebar att medlemmar i NASDAQ och NYSE är tvungna att utveckla metoder för att klara stora kriser.³³ Liknande riktlinjer har utformats i Storbritannien och är under utveckling i Sverige.³⁴ Dessa principer har också diskuterats internationellt i G10s Central Bank Governors' Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) och inom European System of Central Banks (ESCB). CPSS'

"Core Principles for Systemically Important Payment Systems" och CPSS/IOSCOs "Recommendations for Security Settlement Systems" tar båda upp nödvändigheten av en kontinuitet inom handeln och behovet av krisberedskap. Vidare har principerna för kapitaltäckning av operativa risker, som kommer att introduceras under Basel II:s och EU:s kapitaltäckningsregler, stärkt och lyft fram behovet av kontinuitet i handeln på marknaden.³⁵ Detta förslag är särskilt intressant eftersom det kräver avsättning av kapital för täckning av operativa risker, något som tvingar företag att ta med de operativa riskerna i riskhanteringen.

Även om det primära ansvaret för att hantera operativa risker kvarstår inom marknaden, har katastrofer såsom terrorattackerna den 11 september således lett till att myndigheter som FSA, SEC och Finansinspektionen vidtagit en del åtgärder. För företag vars funktion är nödvändig för ett fungerande finansiellt system har myndigheterna bland annat utformat principer avseende återhämtningstid och testat aktörers krisberedskap för

30 Den svenska regeringen har inte genomfört lika grundliga undersökningar i ämnet som brittiska och amerikanska myndigheter har.

31 Pressrelease finns på <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/press/bcreg/2003/20030408/default.htm>, tillgänglig från 16:00 den 21 april, 2004.

32 Policy finns på <http://www.sec.gov/rules/policy/34-48545.htm>, tillgänglig från 13:00 den 21 april, 2004.

33 SR-NASD-2002-108 och SR NYSE-2002-35

34 Se till exempel FSA:s handböcker om operativa risker såsom "FSA Consultation Paper 142". Finansinspektionen förväntas införa riktlinjer senare i år (2005).

35 Även om detaljerna i överenskommelsen, som skall vara klar 2007, fortfarande kräver jobb har centralbanker och banksektorer påbörjat seminarier och debatter om såväl överenskommelsen som dess effekter på banksektorn. Liknande effekter kan ses i den av US Federal Trade Commission (FTC) föreslagna regleringen som kommer kräva att företag i den finansiella sektorn måste skydda sina nätverk mot "förutsedda hot" och generellt förbereda sig för att skydda sin information.

stora operationella avbrott. Dock är det så, att i praktiskt taget varje fall av dessa principer och riktlinjer kommer individuella firmor och dess ledning att vara ansvariga för utformningen av såväl planer, som bedömningen av till vilken grad operativa risker behöver kapitaltäckning. Detta kommer att bli en utmaning för statliga tillsynsorgan såsom FSA, SEC och Finansinspektionen.³⁶ Utvecklingen kräver nämligen ett samarbete med marknadens aktörer. Med tanke på de problem som direkt reglering medför när man vill skapa en fungerande krisberedskap i den finansiella sektorn, har privatoffentligt partnerskap blivit ett allt mer populär verktyg.

Inom den finansiella sektorn har samarbete mellan statliga och privata aktörer traditionellt skett på informell basis för att underlätta för tillsynsmyndigheter såsom FSA, SEC eller Finansinspektionen. Vidare finns det i länder med konkurrenslagstiftningar som är mindre strikta än i USA, exempelvis Storbritannien och Sverige, ett informellt samarbete mellan privata aktörer gällande säkerhetsfrågor. Dessa samarbeten har utvecklats långt och i vissa fall varit välorganiserade i många år.³⁷ Det finns flera skäl till detta.

Det viktigaste förefaller ha varit att nyckelaktörerna inte ser säkerhet som ett medel för konkurrens.³⁸ Bland aktörerna har de senaste stora kriserna också påvisat ett behov av mer utvecklat samarbete gällande samordning av krisberedskap. En lärdom som man har dragit från den 11 september var att ett extraordinärt samarbete mellan aktörer på marknaden hjälpte till att överbrygga de problem som en enskild firma kunde ha med sin kontinuitetsplanering. Det etablerade samarbetet mellan såväl privata aktörer som mellan statliga och privata aktörer, har naturligt nog underlättat utvecklingen av ett privatoffentligt samarbete i frågor relaterade till säkerhet och krisberedskap inom den finansiella sektorn. Det finns ett flertal exempel på privatoffentligt partnerskap under utveckling i flera länder.

I USA återfinns bland annat the Financial and Banking Information Infrastructure Committee (FBIIC), som sorterar under the President's Working Group on Financial Markets. FBIIC är ansvarig för att förbättra samordning och kommunikation bland finansiella regulatorer, öka motståndskraften inom den finansiella sektorn och verka för privatoffentliga partnerskap.³⁹

36 Till exempel bekräftade Financial Services Authority (FSA) 2003 att de kommer behålla sitt icke-föreskrivande tillvägagångssätt vad avser kontinuitetsplanering hos finansiella företag, enligt FSA Consultation Paper 142.

37 Till exempel organisationer såsom Bankföreningen och Försäkringsförbundet.

38 Denna trend ser ut att svänga gällande säkerhetsfrågor på låg nivå. Säkerheten för klienttransaktioner används mer frekvent än tidigare som ett sätt att konkurrera bland huvudaktörerna på den finansiella marknaden.

39 Gjort i stor omfattning i samarbetet med Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).

FS-ISAC och National BankNet, sorterat under OCC, har utformat en form av partnerskap gällande informationsdistribution som ett resultat av den senaste tidens fokusering på "Homeland Security".⁴⁰

Som en reaktion på händelserna den 11 september har man i Storbritannien tillsatt en undergrupp till the Standing Tripartite Committee (representanter från Storbritanniens finansiella myndigheter: HM Treasury, the Bank of England och the Financial Services Authority) vars uppgift är att samordna arbetet som görs inom krisberedskapsområdet hos såväl myndigheter som privata aktörer. Då ansvaret för beredskap inför oförutsedda händelser vilar hos den privata sektorn, är organisationens syfte att delge information, underlätta arbetet och påvisa eventuella gap eller överlappningar.⁴¹ I Storbritannien och USA vill både myndigheter och aktörer på marknaden etablera en särskild organisation som fokuserar på både ex-ante (förberedelser inför stora kriser) och ex-post (erfarenheter efteråt). I Sverige strävar Finansinspektionen efter ett mer utvecklat samarbete mellan privata och statliga aktörer för att förbättra motståndskraften inom den finansiella sektorn. Även på internationell nivå ser vi samarbeten av

detta slag. Inom EU utvecklas t.ex. ett Memorandum of Understanding gällande principerna för samarbete mellan bankchefer och centralbanker i händelse av krissituationer.

I korthet kan sägas att utvecklingen i USA och Storbritannien, såväl som i Sverige, går mot ett större samarbete mellan statliga och privata aktörer för att förbättra krisberedskapen på den finansiella marknaden, vilket alltså stödjer våra teoretiska antaganden. Vår modell stöds också av vår erfarenhet från arbete med krisberedskap inom den finansiella sektorn i Sverige. I Sverige visar marknadsaktörer ett ökande intresse för säkerhetsfrågor på hög nivå, d.v.s. frågor gällande krisberedskap som sträcker sig utanför den egna finansiella institutionen. Vad det gäller nationella säkerhetsfrågor vill den privata sektorn ha riktlinjer och en tydlig kontaktyta mot staten. Alla större aktörer på den svenska finansiella marknaden inser nödvändigheten i en effektiv krisberedskap och att de själva har ett visst ansvar för att detta, men menar att en detaljerad statlig reglering inte är önskvärd. De främsta argumenten för detta är:

- Det är svårt att hålla en detaljerad reglering aktuell.

40 The Office of the Comptroller of Currency (OCC) assurerar "ett säkert, sunt och konkurrenskraftigt banksystem som stödjer amerikanska medborgare, samhället och den amerikanska ekonomin".

41 Kommitténs arbete med ett "Memorandum of Understanding" (Financial Stability: Memorandum of Understanding), gentemot finansiell stabilitet. I MoU:t skapas en tredelad "Standing Committee" på området finansiell säkerhet, bestående av representanter från de tre myndigheterna. Dessa tre träffas på månatlig basis för att behandla frågor relaterade till den finansiella stabiliteten.

- De specifika omständigheterna inom varje infrastruktur kräver flexibilitet.
- Det skulle vara svårt att hitta en balans där en reglering inte har för mycket detaljer, men inte heller blir för svepande och intetsägande.
- Det skulle krävas att en reglering täckte ett mycket brett spektrum för att vara effektiv, något som skulle vara mycket svårt att uppnå.

Som ett alternativ till reglering söker sig marknadsaktörer till ett privatoffentligt partnerskap, för att främja utvecklingen av sektorns krisberedskap utan en direkt reglering från statens sida.

Mot bakgrund av arbete gjort i USA och Storbritannien, samt vår erfarenhet från Sverige, kan vi dra slutsatsen att såväl staten som privata aktörer förespråkar ett privatoffentligt partnerskap som ett sätt att överbrygga gapet gällande krisberedskap inom den finansiella sektorn. Under utvecklingen av samarbetet mellan staten och finansiella aktörer finns dock några utestående nyckelfrågor. Vilka dessa frågor är varierar något från land till land även om de generella dragen är desamma:

- *Spridning av information.* Ett effektivt privatoffentligt partnerskap kräver att man delar med sig av känslig information. Hur kan den privata aktören bli garanterad att känslig information angående deras krisberedskap inte kommer i felaktiga händer? I Sverige gäller t.ex. offent-

lighetsprincipen, vilket gör det svårt för myndigheter att delta i informationsutbyte med privata aktörer.

- *Statens dubbla roll som partner och kontrollant.* Statens roll som både tillsynsman och rådgivare borgar för ett obalanserat partnerskap. Hur skall balansen vidmakthållas?
- *Finansiering av förbättrad krisberedskap.* Vem kommer att betala för den överenskomna nivån av krisberedskap?

För att ett privatoffentligt partnerskap skall fungera inom den finansiella sektorn krävs att parterna finner och är överens om svaren till dessa utestående frågor.

Robusthet i energisektorn

Energiförsörjningens betydelse i allmänhet, och elens betydelse i synnerhet, har konstaterats vid de stora strömavbrott som inträffat i Nordamerika (östra Kanada, nordöstra USA) och Europa (Italien, sydöstra England, södra Sverige, östra Danmark) under 2003. Den totala förlusten för industri, handel och enskilda individer är svår att beräkna. Men det uppskattas att det rör sig om miljardförluster vid varje större avbrott i energiförsörjningen.⁴² De sociala konsekvenserna av ett avbrott är troligen ännu större.⁴³ Att

⁴² UK Department of Trade and Industry Cm.5761, White Paper, Our Energy Future – creating a low carbon economy, februari 2003

⁴³ Föreställ er ett långvarigt kraftbortfall under en kall vinter i norra Europa eller Nordamerika.

säkerställa energiförsörjningen är således av allmänt intresse och central betydelse för såväl en fungerande ekonomi som en hög livskvalitet.

Energisektorn har nyligen öppnats för den privata sektorn i många länder. När denna utveckling tog fart i slutet av 1980-talet var energisäkerhet fortfarande en viktig fråga, men tycktes inledningsvis få mycket litet utrymme eftersom det gick trögt på marknaden för fossilt bränsle samtidigt som det fanns avsevärda reservkapaciteter av el och gas.⁴⁴ I slutet av 1990-talet kom fokus återigen att sättas på säkerställande av energiförsörjningen. Flera stora elavbrott (Auckland, Montreal) i kombination med internationella konflikter i viktiga områden för oljeproduktion (Kaspiska havet, Centralasien, Gulfen) gav upphov till nytt intresse för säkerhetsaspekterna i och kring energiförsörjningen.⁴⁵ Andra viktiga faktorer till det förnyade intresset var Kaliforniens stora energikris och ”bränsleprotest”-krisen i Storbritannien, som var nära att stänga av nätverket för distribution av bensin.⁴⁶ Vidare har det ökade hotet från internationell terrorism bidragit till uppmärksamheten kring säkerhetsaspekterna inom energisektorn.

Det finns ett flertal faktorer som är unika för energimarknaden och som därför måste tas i övervägande. Några av dessa är:

- Elektricitet är svårt och dyrt att lagra. För att klara ett maximibehov måste motsvarande genereringskapacitet finnas, och i praktiken ytterligare en viss kapacitet för att klara eventuella haverier eller extrema behov.
- Vissa energimarknader är geografiskt begränsade. T.ex. har Storbritannien relativt få internationella förbindelser för gas och energiförsörjning, vilket begränsar förmågan för aktörer att snabbt kunna importera energi utifrån i händelse av brist i det egna landet.
- En energimarknad karaktäriseras av en relativt låg priselasticitet. Kortfattat innebär detta att mycket höga priser kan vara nödvändiga för att balansera utbud och efterfrågan vid ett energiunderskott, en effekt som kunde ses under 1970-talets oljekris.
- Långa ledtider och en hög kapitalintensitet är kännetecknande för många energiutvecklingsprojekt, vilket leder till svårigheter för nya aktörer att ta sig in på marknaden.
- Den ojämna fördelningen av fosila bränslen gör att vissa länder till viss del kan utöva påtryckningar inom energimarknaden.

Ovan nämnda är alla tungt vägande skäl till varför staten måste ta ett övergripande ansvar och tillse att en

⁴⁴ Priddle 2002.

⁴⁵ Se till exempel Boot et al 2003 and Newlove et al 2003.

⁴⁶ Se artikel i San Fransico Chronicle, tillgänglig på <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi>, införd den 6 april 2003.

tillfredställande nivå av energisäkerhet upprätthålls. Den amerikanska och brittiska, såväl som den svenska staten, anser dock inte att dessa problem utgör något oövervinnligt hinder för en lösning inom den fria marknadens ramar. Tvärtom förefaller dessa stater mena att en vidsträckt och detaljerad reglering kan hindra marknaden att nå mål såsom säkerhet, effektivitet och ekologisk hållbarhet. De hänvisar till flera skäl, såsom att:

- Polycys för att kontrollera konsumentpriser, skydda miljön, beskatta och subventionera samt att bibehålla en tillförlitlig servicenivå, alla hänger samman. Därför kan åtgärder för att lösa ett problem bidra till att man förvärrar (eller förbättrar) ett annat. T.ex. kan en sänkning av oljekonsumtionen i ett land leda till ett ökat globalt oljeberoende när priserna sänks och efterfrågan ökar inom andra länder som tidigare inte har funnit det ekonomiskt försvarbart att nyttja olja till energiförsörjning. Ett för tillfället aktuellt exempel, som avspeglar detta komplexa samband, är debatten om långtidskontrakt för gasförsörjning inom EU.⁴⁷ Först ville Kommissionen förbjuda dessa kontrakt. Nu förväntas kommissionen fastslå att dessa långtidskontrakt är oundgängliga för säkerhet och försörjning och att vi därför

behöver en miniminivå av dem. Denna förvirring har nu funnits i nästan två år och har bland annat försämrat den viktiga möjligheten att prognostisera marknaden.⁴⁸

- Både inom och mellan länder gör konsumenter, industri, regeringar och internationella organisationer val som är relaterade till varandra. Fördelningen av makt mellan platser, stater och regeringar, splittringen av jurisdiktion mellan myndigheter, och kanske även separation mellan olika lagstiftande organ, gör det svårt att planera och implementera integrerade lösningar till storskaliga problem, som till exempel inom energiförsörjningen.
- Förbättringar av motståndskraften i en energiinfrastruktur behöver kanske inte ta en hel generation att genomföra, även om en grundlig omstrukturering troligen skulle göra det. För att avsevärt minska behovet av olja skulle det exempelvis krävas årtionden med påtagliga investeringar från skattebetalare. Men ett problem är att kostnader uppstår tidigt – och förmåner långt senare. I många fall ser det politiska systemet inte ut att kunna hantera dessa stora problem vars lösningar sträcker sig över tiden. Försök att skapa nationella energiinfrastrukturer tar lång tid, och intresset för sådana för-

⁴⁷ Långtidskontrakt har traditionellt varit nödvändiga incitament för ny energiproduktion i många europeiska länder. Dock har dessa bidragit till en inaktiv prismekanism.

⁴⁸ Boot et al. 2003

ändringar är lågt hos allmänheten. Valcykler, förändringar i administrationer, och valresultat är alla faktorer som inte borgar för kontinuitet vid stora investeringar över lång tid.

- Sårbarheten varierar mellan olika energityper. Konsekvenserna av en händelse kan bli lokala, regionala, nationella eller internationella, varför ansvarsförhållanden är otydliga. Ett exempel på detta är efterspelet till det stora elavbrottet i nordöstra USA och Kanada den 14 augusti 2003.

Erfarenheterna talar sitt tydliga språk och visar på svårigheterna med direkt reglering, oavsett om den initierats på nationell eller överstatlig nivå. Såväl EC-direktiven och debatten om långtidskontrakt, som amerikanska erfarenheter från fixerad prissättning, som fick motsatt effekt i Kalifornien, visar på dessa svårigheter.⁴⁹

Generellt vänder sig därför staten till marknader med fungerande ekonomiska strukturer för att säkerställa att säkerheten i energiförsörjningen bibehålls. Det grundläggande problemet här består i de sociala kostnader som sträcker sig utanför energimarknaden, såsom säkerhet och ekologiska effekter. I vida termer kan sägas att kostnaden för ett elavbrott kanske inte påverkar distributören själv, utan kan spridas inom industrin eller till enskilda kon-

sumenter. Inom energimarknaden har även kunder oerhört svårt att värdera en säkerhet i försörjningen korrekt och därför blir det svårt att affärsmässigt motivera förebyggande åtgärder i konkurrens med andra leverantörer. För aktörer på marknaden kan således kostnader för förebyggande åtgärder ses som ett sämre alternativ än en osäker framtid. Detta så kallade "free rider"-problem kan innebära att industrin kollektivt håller en otillräcklig grad av försörjningssäkerhet. Vissa av dessa problem har flertalet gånger diskuterats i de tre länderna, och vanligtvis finner man på energimarknader ett flertal ekonomiska hinder mot hög säkerhet, såsom:

- Skalekonomier och naturliga monopoleffekter.
- Nätverkseffekter (när en grupp av kunder får sin försörjning från samma ledning eller kabel).
- Transaktionskostnader.
- Det faktum att konkurrens inom energiförsörjningen ännu inte är fullt utvecklad.

Effekterna av avregleringen har ibland även empiriskt visat sig vara att inga ekonomiska investeringar gjorts för att skapa en robusthet eller förberedelse inför en kris.⁵⁰ Eftersom man känner till de ovan nämnda hindren, vill flertalet stater avlägsna dessa i syfte att skapa

49 EU-parlamentets och europarådets direktiv 2003/54/EC 26 juni 2003. The Economist, How to keep the lights on, 23 augusti 2003, s 12.

50 Se till exempel, Karas 2003.

energisäkerhet.⁵¹ På grund av internationaliseringen och energimarknadens speciella karaktäristik har dock nationella regleringsinitiativ tydligt visat på sina svagheter.

Olika strategier för att öppna marknaden i det enskilda landet har resulterat i en uppsjö av marknadsstrukturer inom hela Europa. Den generella trenden är att stora och vertikalt integrerade företag från relativt skyddade hemmamarknader expanderar utomlands, medan företag på mer konkurrensutsatta marknader stannar i hemlandet. Den senaste utvecklingen (t.ex. sammanslagningen Eon/RuhrGas) innebär en intensifiering av den trenden. De dominerande energibolagen ökar ytterligare sin vertikala integration genom att ta över gasföretag.⁵²

Om energimarknaden fortsätter i denna riktning finns en risk för att den slutligen karaktäriseras av oligopol, med stora företag som inte konkurrerar inom varandras hemmamarknader, och har en hög nivå av vertikal integration.⁵³ I EU: s fall kan det bli ännu värre om vissa länder stimulerar denna utveckling, vilket idag verkar vara fallet.⁵⁴ I den här kontexten måste vi ta

hänsyn till den specifika karaktäristiken för energisektorn och elektricitet som produkt, vilka gör marknadskrafterna lätta att utnyttja, besvärliga att upptäcka och svåra att bevisa. Studier av energikrisen i Kalifornien visar tydligt att riskerna för prishöjningar och minskade säkerhetsnivåer är utmärkande.⁵⁵ Dagens konkurrensmyndigheter har inte som målsättning att skapa konkurrens på marknaden, utan bedömer enbart konkurrensen utifrån fusioner och förvärv för företag i dominant positioner. Den knepiga kombinationen av en koncentrerande trend inom energisektorn, med den nämnda karaktäristiken (oligopoltendensen), den nedärvda begränsningen i konkurrenstillsyn och underförstådda mål hos enskilda stater, är alla skäl till oro gällande säkerhetsnivåer på energimarknaden. Trots att de statliga aktörerna anser att skyddet av energisektorn ska ske i den privata sektorns försorg, finns det en stor nationell koordinerande och analytisk roll för staten att fylla.⁵⁶

Många stater har på grund av detta övervägt privatoffentligt partnerskap inom energisektorn som en lösning på de problemen som medföljer ett privat

51 "Även om skyddet av energisektorns sårbara punkter huvudsakligen kommer att ske i den privata sektorns försorg, finns det en stor sammanhållande och analytisk roll för staten att fylla." US FY 2004 Congressional budget.

52 NERA 2003.

53 Boot et al. 2003.

54 I det amerikanska fallet har en högre koncentration föreslagits som en lösning på problemen med de nyligen inträffade strömbrotten. Se till exempel the Economist, Bring me your powerless masses, 23 augusti 2003, s 20.

55 US General Accounting Office, rapport från perioden maj 2000 – februari 2001

56 Se till exempel US FY 2004 Congressional budget, UK Department of Trade and Industry Cm.5761, White Paper, Our Energy Future – creating a low carbon economy, februari 2003.

ägande av kritiska infrastrukturer med tjänster som präglas av karaktären av kollektiva nyttigheter.⁵⁷ Stater som exempelvis USA har gått så långt som att implementera undantag från konkurrenslagstiftningen, som begränsar möjligheten för privatoffentligt partnerskap, i syfte att skapa ökad säkerhet utan att negativt påverka konsumenter.⁵⁸ Motiveringen till detta är mångfacetterad och inkluderar generellt sett ett antal mål och syften:

- För att skapa en ram inom vilken den privata och den offentliga sektorn kan utbyta information avseende hot och sårbarheter som påverkar nationens kritiska infrastruktur.
- För att definiera den lämpliga nivån av säkerhet för kritiska infrastrukturer, definiera vilka nivåer av säkerhet som marknaden åstadkommer och definiera den roll staten skall spela för att fylla gapet mellan önskvärd säkerhet och den säkerhet marknaden erbjuder.
- För att granska den gällande lagstiftningen, statlig kapacitet och den privata sektorns säkerhetskrav på nationell, regional och lokal nivå för att säkerställa att:
 - 1) tillgångar är tillräckliga för att klara gällande krav.

- 2) gällande policykrav bidrar till en förbättrad ekonomisk säkerhet.

Att analysera gällande säkerhetsnivåer är en sak. Att försöka etablera högre sådana genom privatoffentligt partnerskap är en annan, vilket naturligtvis än en gång lyfter frågan om hur man skall dela på kostnaderna för en ökad säkerhet i ett privatoffentligt partnerskap.⁵⁹

Tron att det enbart är direkt reglering som lyfter fram frågan om hur kostnaden för en tillförlitlig säkerhet skall delas, är en fallgrop. Frågan blir minst lika tydlig i privatoffentliga partnerskap. Förekomsten av statliga ”räddningspaket” i händelse av märkbara säkerhetshot belyser denna situation. Om statliga aktörer erbjuder hjälp så fort det behövs, kan marknader aldrig förväntas producera en effektiv krisberedskap. Den intressanta frågan blir då om privatoffentligt partnerskap, som ses som nödvändig för att bland annat korrigera bristande information på marknaden, i själva verket kan öppna möjligheten för statliga räddningspaket? Vår erfarenhet från studier av den svenska energisektorn pekar mot detta dilemma.⁶⁰ Eftersom vi står inför ”massiva investeringar inom energiproduktion och infrastruktur” de närmaste årtiondena, är det naturligtvis frestande

57 Se till exempel section 1(b) i den 16 oktober 2001 utgivna Executive Order on Critical Infrastructure Protection (EO 13231) och UK Department of Trade and Industry Cm.5761, White Paper, Our Energy Future – creating a low carbon economy, februari 2003 och arbete gjort av Nationella Styrgruppen för privatoffentlig samverkan.

58 Partnership for Critical Infrastructure Security, Draft paper for critical infrastructure assurance, 3 april 2002, tillgänglig på <http://www.pcis.org/index.cfm> införd 16:00 den 21 april 2004.

59 Karas 2003.

60 Malm et al 2003 c.

för energisektorn att lägga över kostnader på staten. Självklart finns det även andra svårigheter som gör det komplicerat när man försöker etablera privatoffentligt partnerskap som en lösning på gapet i energisektorn. Låt oss nämna några av dem:

- *Det faktiska sätt på vilket man arbetar med dessa frågor.*

Det finns underliggande intressekonflikter mellan politiker och marknaden, mikroenergi och megaenergi; konflikter som måste lösas. Lösningar till säkerhetsproblemet kan mycket väl ligga innanför marknadens ram, men kan inte skapas av stora och etablerade marknadsaktörer, vilka naturligtvis kommer att motarbeta en lösning som reducerar deras marknadsandelar. Därav är den konkreta arbetsgången inom ett privatoffentligt partnerskap inte helt enkelt att utskilja.

- *Ansvarsförhållande.*

Inom privatoffentligt partnerskap suddas ofta ansvarsförhållanden ut inför kunden. Kollektivt ansvar kan ofta leda till att ingen skriker till handling när detta behövs.

Paradoxalt nog verkar övergången till en öppen marknad kräva en större, om än begränsad roll, för regulatorn. Förståelsen för detta har lett till en ökad förekomst av privatoffentliga partnerskap. Arbete i USA, Storbritannien och i Sverige pekar mot ett större samarbete när det kommer till säkerhet på energimarknaden, vilket alltså stödjer våra teoretiska antaganden. Erfarenheten visar emellertid att privatoffentligt partnerskap har sina egna problem och svårigheter som måste lösas för att möjliggöra en långtgående säkerhet i energiförsörjningen.

Slutsats

Privatoffentligt partnerskap vinner snabbt popularitet som en form av styre inom många områden i samhället. Det finns flera skäl till denna utveckling. Partnerskap ses av både privata och statliga aktörer som det mest effektiva sättet att nå uppsatta mål. Grunden för ett framgångsrikt partnerskap är ett strukturellt samarbete mellan jämlika parter, då båda sidorna vinner. För staten innebär privatoffentligt partnerskap ett sätt att engagera den privata sektorn i offentliga frågor och att åstadkomma normer och standarder utan att behöva vidta reglerande åtgärder. Privatoffentligt partnerskap är också att föredra framför subventioner eller skattelättnader, eftersom viss kontroll kvarstår. För privata aktörer innebär privatoffentligt partnerskap ett flexibelt sätt att möta statliga krav och samtidigt undvika reglering.

Trots de generellt positivt dragna slutsatserna om privatoffentligt partnerskap, har vi i denna studie hävdat att det kan vara en otillförlitlig och

oförutsägbar lösning på problemet att ”fylla gapet” på krisberedskapsområdet i de avreglerade sektorerna av ekonomin. Vår slutsats vilar på såväl teoretiska slutsatser som empiriska studier inom energisektorn och den finansiella sektorn. För det första är det svårt att uppnå mätbara resultat inom privatoffentligt partnerskap. Det stora problemet ligger i implementeringen. Det är relativt enkelt för privat och statliga aktörer att i ett partnerskap komma överens om vad som är problemet och att något måste göras. Det är svårare att bestämma vad som skall göras, vem som skall vara ansvarig, och vem som skall bära det lagliga ansvaret och stå för kostnader för genomförandet. För att på ett framgångsrikt sätt fylla gapet inom krisberedskapen krävs det klara riktlinjer och rekommendationer, konsensus mellan aktörerna, tid och pengar – med andra ord en överenskommelse gällande ansvar och kostnader i syfte att öka samhällssäkerheten.

Referenser

- Akintoye, Akintola, Matthias Beck and Cliff Hardcastle, eds. 2003. *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*. Blackwell.
- Andersson, Jan Joel. 2000. *States, markets and national autonomy*. Stockholm: ÖCB.
- Andersson, Jan Joel. 2004. "Public-Private Partnerships and Emergency Preparedness," paper presented at the conference on National deregulation and European reregulation, organized by Stockholm Centre for Organisational Research, Stockholm, 27 February 2004.
- Barnekov, Timothy, Robin Boyle, and Daniel Rich. 1989. *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*. New York: Oxford University Press.
- Baron, David T. 1995. The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda, and Approaches. In *Modern Political Economy*, edited by Jeffrey S. Banks and Eric A. Hanushek. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boot, P., et al. 2003. *European Energy Markets: Challenges for policy and research*. The Hague, the Netherlands: Ministry of Economic Affairs.
- Bozeman, Barry. 1987. *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. Proquest Info & Learning.
- Cerny, Philip J. 1995. Globalization and the Changing Logic of Collective Action. *International Organization* Vol 49:595-625.
- Davis, P. 1986. *Public Private Partnerships – Improving Urban Life*. Academy of Political Sciences, USA.
- Greenwald, Bruce C., and Joseph E. Stiglitz. 1986. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. *Quarterly Journal of Economics*. Vol 101: 229-264.
- Héretier, Adrienne. 2001. Market integration and social cohesion: the politics of public services in European integration. *Journal of European Public Policy*. Vol. 8(5): 825-852.
- Héretier, Adrienne. 2002. Public-interest services revisited. *Journal of European Public Policy*. Vol 9(6): 995-1019.

- Karas, Thomas H. 2003. 'Energy and National Security'. SANDIA REPORT, SAND2003-3287, Unlimited Release. (September).
- Knill, Christoph, and Dirk Lhemkuhl. 2002. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 15(1): 41-63.
- Kunreuther, Howard, and Geoffrey Heal. 2003. Interdependent Security. *Journal of Risk and Uncertainty* Vol. 26: 231-249 (March/May)
- Kunreuther, Howard, Geoffrey Heal, and Peter Orszag. 2002. Interdependent Security: Implications for Homeland Security Policy and Other Areas. Policy Briefs #108. Brookings Institution, October.
- Waltzer, N. and B. Jacobs, eds. *Public-Private Partnerships for Local Economic Development*. Praeger.
- Lafont, Jean-Jacques and Jean Tirole. 1994. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, M.A.: MIT Press.
- Malm, Andreas, Klas Lindström och Jan Joel Andersson. 2003a. *Kritiska beroendeförhållanden i den nationella IT-infrastrukturen*. Opublicerad rapport. Krisberedskapsmyndigheten.
- Malm, Andreas, Klas Lindström och Jan Joel Andersson. 2003b. *Finansiella sektorns motståndskraft mot infrastrukturella störningar av samhällshotande art*. Opublicerad rapport. Finansinspektionen.
- Malm, Andreas, Klas Lindström, Jacob Henricsson, Jan Softa och Jan Joel Andersson. 2003c. *Hel Projektet, Dokumentation från samverkansseminarium 23-24 oktober 2003*. Opublicerad rapport. Energimyndigheten.
- Malm, Andreas, Jan Softa, Jan Joel Andersson och Klas Lindström. 2003. *IT och sårbarhet – kritiska beroendeförhållanden i den nationella IT-infrastrukturen*. Temaserie 2003:5. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- NERA, 2003. *Consolidation in the EU electricity sector*. London.
- Newbury, David M. 1990. Missing Markets: Consequences and Remedies. In *The Economics of Missing Markets, Information and Games*. Oxford: Clarendon Press.
- Newlove, Lindy, Eric Stern, and Lina Svedin. 2003. *Auckland Unplugged: Coping with Critical Infrastructure Failure*. Baltimore: Lexington Books.
- O'Hanlon, Michael, et al. *Protecting the American Homeland. One Year On*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- OECD. 2000. *World Energy Outlook 2000*. Paris: OECD.
- Orszag, Peter R. 2003. Testimony before the National Commission of Terrorist Attacks Upon the United States, November 19, 2003.
- Osborne, Stephen P. 2000. *Public-Private Partnerships : Theory and Practice in International Perspective*. Routledge.

- Priddle, R. 2002. Security of Supply in Liberalized Electricity Markets, Eurelectric Annual Convention, Leipzig, 24-25 June.
- Przeworski, Adam. 2003. *States and Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shuttleworth et al. 2003. Security of energy supply, Energy Regulation Brief. NERA, produced for Department of Trade and Industry.
- Spiller, Pablo T. 1995. Regulatory Commitments and Utilities' Privatization: Implications for Future Comparative Research. In *Modern Political Economy*, edited by Jeffrey S. Banks and Eric A. Hanushek. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigler, George. 1975. *The Citizen and the State. Essays on Regulation*. Chicago: University of Chicago Press.

KBM:S TEMASERIE

- 2005:8 Mind the gap!
Hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbetet med krisberedskap?
- 2005:7 Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering
En studie av kriser i Sverige 1993–2003
- 2005:6 Hot på agendan
En analys av nyhetsförmedling om risker och kriser
- 2005:5 Förtroendekriser
Kommunikationsstrategier före, under och efter
- 2005:4 Efter flodvågskatastrofen
Svenska folkets åsikter om och förtroende för myndigheter, medier och politiker
- 2005:3 Propagandakriget i backspegeln
En studie i påverkansförsök och svenska nyhetsmedier
- 2005:2 Allmänheten medverkar vid övningar
Erfarenheter från Övning Havsörn
- 2005:1 Beredskap mot skadlig kod
En kartläggning av IT- och informationssäkerheten inom större myndigheter och statliga bolag i Sverige med fördjupad analys av skadlig kod
- 2004:6 Hot- och riskrapport 2004
Gränsöverskridande sårbarheter
- 2004:5 "We're a peaceful nation"
Krigsretorik efter 11 september
- 2004:4 Ministermordet
En studie om myndigheternas kommunikation vid attentatet mot Anna Lindh
- 2004:3 Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen
- 2004:2 Stereotyper i vardagen
Bilder av "de främmande"
- 2004:1 Krisjournalistik eller journalistik i kris?
En forskningsöversikt om medier, risker och kriser
- 2003:6 Demokratin och mordet på Anna Lindh
- 2003:5 IT och sårbarhet
Kritiska beroendeförhållanden i den nationella IT-infrastrukturen
- 2003:4 Från osäker källa
Bevakningen av Irakkriget i svenska medier
- 2003:3 Krisberedskap i omvärlden
Samordningsstrukturer i fem länder

SPECIAL FEATURE

- 2004:5 "We're a peaceful nation"
War Rhetoric after September 11

Mind the gap!

HUR BYGGER VI BROAR MELLAN STAT OCH
NÄRINGSLIV I ARBETET MED KRISBEREDSKAP?

Idag är energiförsörjning, telekommunikationer, transporter och finansiella tjänster helt eller delvis privatiserade i många länder. Avregleringen har lett till ökad effektivitet men också ökad sårbarhet. Pressen att minska kostnader leder företag till att satsa mindre resurser på säkerhet och krisberedskap. Samtidigt minskar statens krishanteringsförmåga då resurser och kunskap avskaffats eller privatiserats.

I denna rapport analyserar vi det gap som uppstår i samhällssäkerheten när privata och statliga aktörers krishanteringsförmåga samtidigt minskar. I rapporten diskuterar vi tre alternativ för att fylla gapet mellan statlig och privat krisberedskap: reglering, ekonomiska incitament, och privatoffentligt partnerskap (PPP). Vår slutsats är att PPP ofta är ett förstahandsalternativ för staten men ett andrahandsalternativ för den privata sektorn. För ett framgångsrikt PPP i skapandet av samhällssäkerhet krävs därför tydlig fördelning av kostnader och ansvar. Vi illustrerar vårt argument med två fallstudier från energi- och finanssektorn

OM FÖRFATTARNA

Jan Joel Andersson är fil dr i statsvetenskap och forskar om privatoffentligt partnerskap inom kritisk infrastruktursäkerhet. Han har tidigare publicerat flera studier om kopplingen mellan ekonomi och säkerhet i KBM/ÖCB:s rapportserier, bl a *IT och sårbarhet* (tillsammans med Andreas Malm m.fl.), KBM 2003.

Andreas Malm är VD för 4C Strategies AB som arbetar med kontinuitetsplanering för privata företag och statliga myndigheter samt med utveckling av privatoffentligt partnerskap inom kritisk infrastruktursäkerhet. Han har i KBM:s temaserie tidigare publicerat *IT och sårbarhet* (tillsammans med Jan Joel Andersson m.fl.), KBM 2003.

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

kbm@krisberedskaps
myndigheten.se

www.krisberedskaps
myndigheten.se

ISSN 1652-2915
ISBN 91-85053-84-8