

19. juni 2011

Teletrøbbel og samfunnssikkerhet

Ikke tilfeldige hendelser, men telepolitisk betinget.

Kriser på rad – i skrivende stund tre – har satt store deler av telesystemet ut av drift i perioder. Problemene har ligget hos Telenor. Verst var sammenbruddet i mobil tjenestene fredag før pinse. Det var landsomfattende, varte i 12-18 timer og sammenfalt med skadeflom på Østlandet. Feilforløpet er beskrevet, men de underliggende årsakene er foreløpig ikke godt belyst. Slik sett er det for tidlig å trekke lærdommer, men noen forhold gir grunn til refleksjon¹.

Omfattende sammenbrudd i telesystemet må sees i perspektiv av samfunnssikkerhet. Så langt er alle enige. Men det bør stilles spørsmål om organiseringen for sikkerhet står i stil med denne enigheten. Hvem har ansvar for at samfunnsviktige funksjoner blir slik innrettet og drevet at de kan opprettholdes under tekniske feil, naturkatastrofer eller andre alvorlige forstyrrelser? Spørsmålet må tydeliggjøres: Hva mener vi egentlig med ansvar i denne sammenheng? Saken er jo at det er umulig å sikre – og dermed å ta ansvar for - at samfunnsviktige funksjoner kan opprettholdes under hvilke påkjenninger som helst. Det man derimot kan gjøre er å gjennomføre sårbarhetsanalyser for å avdekke svakheter, utrede løsninger og beregne kostnader for sårbarhetsreducerende tiltak. Dernest prioritere og gjennomføre disse i rimelig grad. Enkelt i tanken, men ikke så enkelt i praksis.

Ekomloven² gir myndighetene utstrakte fullmakter til å kreve "innføring av spesielle funksjoner og tjenester i elektroniske kommunikasjonsnett, driftssystemer og driftsorganisasjoner" for å holde funksjonssikkerheten oppe. Videre kan det kreves beredskapsplanlegging og beredskapsøvelser, samt tiltak for fysisk sikring av installasjoner. Men det er et par haker her. For det første er Post- og teletilsynet ikke organisert og bemannet for en løpende analyse og kontroll av telekomsystemenes sårbarhet, og for det andre fastsetter loven at staten skal godtgjøre selskapene for kostnader som måtte følge av pålegg for sikkerhet og beredskap "ut over kostnadene ved en ren kommersiell tilpasning". Dette siste er interessant. Her må teleselskapenes lobby ha gjort et kupp. En ren kommersiell tilpasning kan ikke forstås annerledes enn at Telenor kan (skal?) innrette sin virksomhet mest mulig lønnsomt for selskapet, uten noe selvstendig hensyn til det forhold at de ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner. Det holder med en unnskyldning fra konsernsjefen etter et sammenbrudd, og så er det business-as-usual. Dette er sikkert i pakt med den rådende markedsøkonomiske tenkning i staten, men man overser et par forhold.

Det første gjelder kommersiell tilpasning. Et grunnelement i økonomisk næringsdrift er å innrette virksomheten slik at muligheten for gevinst vurderes mot risiko for tap. Samfunnskritisk virksomhet kjennetegnes ved at virksomhetens gevinst tilfaller selskapet og

dets eiere mens hoveddelen av tapene når tjenesten svikter faller på andre. Telenor kan vurdere kostnadene ved ekstra tiltak for å redusere sårbarheten av systemet mot tapet av inntekter ved driftsforstyrrelser. Men det tapet kan være bagatellmessig mot det samlede økonomiske tap og andre konsekvenser for brukerne av teletjenestene. I en slik næring er det ganske urimelig om det ikke skal kunne stilles krav til sårbarhetsreducerende tiltak for selskapets regning, som i annen omgang naturligvis må dekkes av selskapets kunder. Bare ved en slik finansieringsmodell vil man sikres at tiltakene blir gjennomført på en økonomisk måte, og at beslutninger for sårbarhetsreduksjon har ledelsens oppmerksomhet og blir en integrerende del av den tekniske planleggingen.

Krav til pålitelighet er blitt sterkt aktualisert av den strømlinjede økonomistyringen i næringslivet. Forholdet er at driftsmønstre som utgjør reserver ved driftsforstyrrelser lett kan bli vurdert som urasjonelt sløseri. I telesystemer dreier det seg om graden av sentralisering av nettkontrollen (alle eggene i samme kurv er billigst til daglig), om omfanget av reservekapasitet i styringssystemer og alternative linjer, om nødkraftforsyning, og om øving av håndteringen av driftsforstyrrelser. Når de seneste tyve årenes omfattende utbygning av telesystemene ikke har resultert i redusert men øket sårbarhet, kan dette best forklares av de økonomimodellene som har styrt utviklingen. Her er det behov for politisk nytenkning om innretningen av tilsynsfunksjonen og kostnadsfordelingen av sårbarhetsreducerende tiltak.

Imidlertid er det ikke klart hvem vi skal se til for denne politiske nytenkningen. Det mangler ikke på utredninger om samfunnssikkerhet. Kåre Willoch og Sven Ullring leverte sine velfunderte utvalgsutredninger i 2000³ og 2006⁴. Forsvarets forskningsinstitutt har gjennomført en rekke sårbarhetsanalyser av kritiske infrastrukturområder, inkludert telekommunikasjon. Forståelsen av utfordringene er god, og forslagene gjennomtenkte. Men lite skjer, ut over politikeres krav om nye utredninger. I kjølvannet av pinsekrisen har flere statsråder tilkjennegitt sin forferdelse: samferdselsministeren som politisk ansvarlig for reguleringsmyndigheten Post- og teletilsynet, justisministeren som politisk ansvarlig for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og næringsministeren som politisk forvalter av statens aksjemajoritet i Telenor. Men ingen har ennå sagt noe slikt som at nå avventer jeg en grundig rapport fra tilsynsmyndigheten, og så må vi vurdere om reguleringen og tilsynsfunksjonene for sikkerheten i telebransjen er tilfredsstillende. Det er på dette planet den telepolitiske utfordringen ligger, ikke i behov for mishagsytringer.

- - -

Mobilkollapsen føyer seg i et mønster for utviklingen i samfunnskritisk infrastruktur etter at kortsiktig, bedriftsøkonomisk styring fortrenget gamle begreper som pålitelighet og forsyningssikkerhet. Forfallet av jernbanene har ledet til stadige sammenbrudd. Nå gjelder det altså mobiltelefonnettet, som det heldigvis ikke krever all verdens å forbedre. Neste for tur er trolig det høyspente overføringsnettet i elkraftforsyningen hvor statistikken for tilfeller av kritiske driftstilstander viser en dramatisk utvikling. Og så kommer forutsebart en økning i lokale smitteutbrudd som følge av utilstrekkelige fornyelser i vann- og kloaknettene, men det er en langsommere prosess.

Samfunnssikkerhet er alvor, - ikke foreldet kaldkrigskultur.

5

¹ Denne kommentaren bygger bl.a. på innsikt fra deltagelse i Totalforsvarets sambandsnemnd (1978-88) og Statens Teleforvaltningsråd (1990-2003).

² Lov 2003-07-04 nr.83 Lov om elektronisk kommunikasjon (elkomloven).

³ NOU 2000:24 – Et sårbart samfunn. utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.

⁴ NOU 2006:6 – Når sårbarhet er viktigst