

När krisen kom – Vad vi kan lära av coronapandemin inför den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret

Jenny Ingemarsdotter, Daniel K. Jonsson

Liksom skogsbränder, svåra olyckor och naturkatastrofer räknas pandemier traditionellt till krisberedskapens domäner. Men paradoxalt nog har många av debatterna om 2020 års coronapandemi kommit att handla om en av det tidigare civila försvarets paradgrenar – försörjningsberedskap. Den snabbt uppkomna bristen på skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel liksom rapporter om brutna avtal, leveransproblem och exportstopp – även inom EU – belyser två förhållanden: För det första att det saknas en övergripande planering för försörjningsberedskapen. För det andra att en försörjning av viktiga varor baserad på internationella handelskedjor, kommersiella avtal och leveranser ”just in time” inte alltid är att lita på. Men hur blev det så här – och vad kommer att hända längre fram, bortom pandemin? Vad kan vi i bredare mening lära av coronapandemin inför den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret?

BAKGRUND

Efter det kalla krigets slut skedde i Sverige en omsvängning från ett civilt försvar inriktat på konkreta och materiella lösningar som beredskapslager, ledningscentraler och skyddsrum till en mjukare typ av krisberedskap inriktad på omvärldsanalyser, samverkan och risk- och sårbarhetsanalyser. Denna omsvängning speglade inte bara en förändrad syn på de hotbilder Sverige antogs stå inför – kriget övergavs till förmån för olika typer av fredstida kriser – utan också en stark tro på att marknadslösningar och fria varuflöden skulle göra nationella beredskapsåtgärder onödiga. Att valet av beredskapsåtgärder förändras i takt med olika omvärldsförändringar och utvecklingen av nya samarbeten är förstås naturligt och nödvändigt. Men en berättigad fråga är hur väl olika åtgärder tillfredsställer statens grundläggande ansvar att värna civilbefolkningens liv och hälsa och samhällets funktionalitet.

Den återupptagna planeringen för det civila försvaret syftar enligt 2015 års försvarsbeslut ytterst till att åter skapa en beredskap för att kunna hantera hotbilderna krig och krigsfara, medan krisberedskapen fortsatt ska hantera fredstida kriser. Eftersom det i praktiken oftast är samma aktörer som ska skapa beredskapen i fråga kanske själva begrepps användningen (krisberedskap/civilt försvar) spelar mindre roll. Vi noterar samtidigt att den ökade robusthet och förstärkta försörjningsberedskap som har efterlysts av bland andra Försvarsberedningen med hänvisning till

hotbilden krig nu har aktualiserats inte av ett militärt hot utan av en civil kris.

Som 2020 års coronapandemi påvisar kan en kris – likaväl som krig – pågå under mycket lång tid och rymma många problemdimensioner som rör såväl befolkningens liv och hälsa som arbetsliv, ekonomi och säkerhetspolitik. Detta leder oss till tre framåtblickande slutsatser om hur ett nytt civilt försvar kan bli så robust som möjligt men också vilka fallgropar som kan finnas längs vägen. Slutsatserna vilar inte bara på erfarenheter av coronapandemin utan baseras på den forskning och analyser som vi liksom tidigare kollegor på FOI har bedrivit i syfte att belysa krisberedskapens och det civila försvarets utmaningar och strategiska vägval.

SLUTSATS 1: SKAPA INTE HOTBILDSVILLKORADE ÅTGÄRDER

Att ta med sig i utvecklingen av det civila försvaret blir att åtgärder för att stärka samhällets robusthet måste ses i ljuset av ett bredare hotpektrum än krig och krigsfara. Åtgärderna kan inte villkoras till enbart planering för höjd beredskap. Däremot är det naturligtvis viktigt att fortsatt identifiera behov som är unika för krigets krav vilket innebär att motsvarande resurser kanske inte finns tillgängliga per automatik inom den fredstida krisberedskapen. Poängen är alltså inte att det väpnade angreppet skulle ha

blivit mindre viktigt att beakta utan att kriget tyvärr inte är den enda hotbilden som kan orsaka långvariga och existenshotande störningar.

Vikten av att de resurser som byggs upp inte begränsas till hotbilden krig och krigsfara har vi belyst i våra analyser av så kallad gråzonsproblematik. I dessa analyser har vi visat att den fredstida krisen inte behöver vara särskilt fredlig: En kris kan rymma många olika typer av subversiva eller öppet antagonistiska inslag. Coronapandemin har visat att just kriser utgör attraktiva aktiveringsstillfällen för olika typer av antagonistiska aktiviteter, såsom till exempel desinformationskampanjer och cyberattacker.

Att bygga ett civilt försvar för ett brett spektrum av hot är inte en ny tanke, utan har framförts sedan åtminstone 1973/74 års oljekris. Även på 1990-talet, mot bakgrund av det kalla krigets slut, diskuterades ofta behovet av att ett ”förnyat” totalförsvar måste beakta hela hotskalan. Resultatet blev en mer utvecklad krisberedskap, som dock blev utformad för kortvarigare kriser snarare än långvariga störningar, och därmed i praktiken misslyckades med att täcka in ”hela hotskalan”.

Idag ser vi exempel på att krisberedskapens resurser och principer, som ansvarsprincipen, inte riktigt räcker till. I det nya civila försvaret ser vi behov av en tydligare överbyggnad i form av en nationellt samordnad beredskap liksom en förstärkt grund i form av extra resurser och ökad redundans.

SLUTSATS 2: VIKTEN AV EN ROBUST BEREDSKAPSGRUND

Någon kanske invänder att coronakrisen på många sätt är unik och därför inte utgör ett särskilt bra exempel att dra lärdomar ifrån. I ett begränsat tidsperspektiv kan krisen förvisso kallas unik, men i en globaliserad och alltmer sammankopplad värld är den också typisk. Tyvärr kan listan idag göras lång över gränsoverskridande problem som skulle passa i en övergripande risk- och sårbarhetsanalys: klimatförändringar och extrema väderhändelser, transportstörningar, handelskrig, energi- och råvarubrist, miljöproblem, ökad risk för smittspridning, läkemedelsbrist, säkerhetspolitiska spänningar, försvagade internationella samfund och organisationer, terrorism och organiserad brottslighet, gråzonsaktiviteter och cyberattacker – sannolikt förekommande i olika kombinationer.

Eftersom det är svårt att förutse exakt vad som kan komma att hända kan det vara klokt att utgå från något som den tidigare beredskapsmyndigheten Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) påminde om i samband med det svenska EU-inträdet 1995: Sverige är fortsatt ett litet och glest befolkat land i Europas norra utkant och är därmed starkt beroende av fungerande transporter. I kombination med den svenska alliansfriheten ledde denna insikt i det tidigare totalförsvaret till slutsatsen att det behöver finnas en redundans inom landet, alltså en viss överkapacitet, för att klara längre störningar. Detta gällde inte bara totalförsvarets tillgång till varor och materiel (försörjningsberedskap) utan även behovet av en uthållig personalförsörjning liksom en genomtänkt strategi för näringslivets roller och ansvar under kris och krig.

Hur detta ska göras idag har åter blivit en aktuell fråga inom ramen för den återupptagna planeringen för det civila försvaret. Den viktigaste komponenten i denna planering är sannolikt långsiktigheten, såväl planerings- som finansieringsmässigt. Viljan att satsa på exempelvis sjukvårdsberedskap behöver finnas kvar även när coronapandemin är över. Förhoppningsvis har 2020 års coronaerfarenheter stärkt insikten att beredskapen inte får vara händelsestyrd utan måste förberedas i god tid innan kriser uppstår genom kunskapsutveckling, planering, investeringar och åtgärder. Detta kräver i sin tur en tydlig nationell ledning och samordning av beredskapens tillskapande, vilket leder oss till vår tredje slutsats.

SLUTSATS 3: STÄRK DEN NATIONELLA LEDNINGEN OCH SAMORDNINGEN

Framtida analyser kommer med all säkerhet att närmare studera rollfördelningen mellan regeringen, Folkhälsomyndigheten, MSB, Socialstyrelsen och regionerna med flera aktörer under coronapandemin. Redan nu vill vi understryka att det inte ligger någonting konstigt i sig med att det finns flera aktörer som behöver agera under en kris – olika myndigheter har helt enkelt olika ansvarsområden och perspektiv att beakta. En kris som drabbar hela samhället på många olika nivåer ställer högre krav på samordning, liksom att målkonflikter och resursprioriteringar kan hanteras. Denna aspekt är kanske särskilt relevant för hälso- och sjukvården som i Sverige är starkt decentraliserad med en uppdelning i 21 regioner som var och en ansvarar för

sin krisberedskap. Som coronapandemin tydligt visar utgör detta en strukturell sårbarhet i ett globalt nödläge då det är högst oklart i vilken grad enskilda svenska regioner kan få tillgång till nödvändiga men knappa resurser på en konkurrensutsatt världsmarknad. Mot denna bakgrund fick Socialstyrelsen den 15 mars i uppdrag av regeringen att centralt sköta upphandling av nödvändig materiel för hantering av coronapandemin.

I det mer långsiktiga perspektivet presenterade den statliga utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap ett delbetänkande (SOU 2020:23) den 2 april som konstaterade att det behövs ett sammanhållet nationellt system för lagerhållning av läkemedel och sjukvårdsmateriel i Sverige för fredstida kriser och krig. Även det civila försvarets ledning i stort är under utredning: Senast den 1 mars 2021 ska utredningen Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (Dir. 2018:79) redovisa sitt uppdrag. Utredaren ska bland annat analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter, analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och regioner samt analysera och lämna förslag på hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) roll att verka för samordning kan utvecklas.

Ytterst utgör en god ledningsförmåga grunden för tryggheten av befolkningens liv och hälsa. Att ha en god materiell beredskap kommer nämligen inte att hjälpa om det inte finns något förberett system för nationell ledning och samordning av resurserna. En sådan ledningsförmåga kommer att behöva ha förmåga att hantera målkonflikter, desinformation och ryktesspridning liksom även konsekvenser i olika tidsperspektiv. Som påpekats i samband med coronapandemin drabbas folkhälsan på kort sikt av smittspridningen men den kan även drabbas långsiktigt av de åtgärder som sätts in för att dämpa smittspridningen, till exempel genom arbetslöshet, psykisk ohälsa och så vidare.

DET CIVILA FÖRSVARETS UPPBYGGNAD MÅSTE FÅ TA TID MEN VIKTIGT ATT INTE TAPPA FARTEN

Sedan försvarsbeslutet 2015 har ansvariga myndigheter gjort påtagliga arbetsinsatser för att lägga grunden för ett ändamålsenligt totalförsvar – i första hand i form av kunskapsuppbyggnad, rekrytering och initial planering. Nu är det hög tid för substantiella åtgärder såsom exempelvis att

investera i system och materiel samt att säkra en uthållig personalförsörjning till det civila försvarets verksamheter. Inte minst är det också dags att börja avtappa näringslivet och medborgarnas potential att bidra till totalförsvaret. När det civila försvarets planering nu ska konkretiseras och lyfta sig från övergripande principer till konkreta åtgärder är våra slutsatser särskilt relevanta. Exempelvis blir hotbildsvillkorade åtgärder, ofta inte helt genomtänkta, betydligt mer problematiska om de förknippas med miljardinvesteringar jämfört med när de bara finns som idéer på ett papper.

Det råder inget tvivel om att ett ändamålsenligt civilt försvar kommer att kosta. Det kommer också att ta tid att utveckla det civila försvaret men detta är ingen ursäkt för att skjuta upp exempelvis nödvändiga investeringar för att bygga en robust beredskapsgrund som en del i en förstärkt samhällsfunktionalitet eller nödvändiga beslut om ledning och samordning. En fråga som bör ställas i det ekonomiska sammanhanget är vad det skulle kunna kosta att vara oförberedd – om resurser måste köpas in i all hast när krisen väl inträffar, eller om stora värden hinner gå till spillo på grund av oklarheter i vem som ska och får göra vad. För två år sedan handlade det om extrema skogsbränder, i år om en global pandemi, och i framtiden väntar sannolikt nya kriser som återigen kommer att sätta samhällets krisberedskap på prov. Intressant nog verkar det finnas ett starkt folkligt mandat för en förstärkt krisberedskap – även om detta innebär höjda skatter eller att andra offentliga utgiftsområden nedprioriteras. Detta visade FOI:s enkätundersökning *Allmänheten och totalförsvaret*, som genomfördes innan coronapandemin (under hösten 2018 i samarbete med SCB).

Sverige står just nu inför ett unikt möjlighetsfönster i totalförsvarsutvecklingen. Sällan har det funnits så mycket färsk empiri om en stor kris till hands, samtidigt som ett formativt beslut inom kort ska fattas. Höstens totalförsvarsbeslut är ett tillfälle för Sverige att visa att man inte kompromissar med statens kärnverksamheter, varav människors säkerhet och samhällsfunktionalitet otvetydigt är sådana, oavsett ekonomiskt läge eller hur krisen utvecklats. Detta sänder inte minst en stark tröskelhöjande signal till omvärlden, till såväl våra partners som potentiella antagonister. ■



Detta är ett utdrag ur FOI:s rapport Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020 FOI-R--4992--SE.

FÖR VIDARE LÄSNING

Jenny Ingemarsdotter och Daniel K. Jonsson, 2020, Fyra tidiga lärdomar av coronakrisen för civilt försvar. FOI Memo 7051.

Christoffer Wedebrand, 2019, Allmänheten och totalförsvaret: Resultat från en enkät utskickad hösten 2018. FOI-R--4771--SE.

Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson, 2019, Civilt försvar i gråzon. FOI-R--4769--SE.