

Att skapa engagemang och förmåga för totalförsvaret

Bengt Johansson

För att bygga ett motståndskraftigt totalförsvär krävs både vilja och förmåga. Det är viktigt både med hotbilder som uppfattas som relevanta och en tillit till samhällets institutioner för att kunna skapa en tillräcklig drivkraft att agera. Den information och de uppmaningar som kommer från det offentliga behöver uppfattas som rimliga. Att betona betydelsen av en allmän robusthet i samhället och nyttan med detta i såväl fred, gråzon som krig kan öka motivationen hos individer, myndigheter och företag att bidra till totalförsvärsarbetet.

TOTALFÖRSVARET KRÄVER NYA PRIORITERINGAR

Att stärka totalförsvaret kräver nya prioriteringar. Ökade insatser inom området kan innebära att annat måste avstås. Företag förväntas delta i planeringsarbetet, vilket normalt inte ligger i deras kärnverksamhet. Medborgarna förväntas klara sig under en relativt lång tid under svåra förhållanden med endast begränsat samhällsstöd. Slutligen står en prioritering av robusta system inte sällan i konflikt med de effektivitetssträvanden som karakteriserar det moderna samhället.

För att skapa ett engagemang hos organisationer och enskilda för att de ska avsätta tid och resurser för förberedelser, behöver de hotbilder som används uppfattas som tillräckligt relevanta. Att hotbilderna är viktiga och användbara är emellertid inte ett tillräckligt villkor för att skapa en vilja att agera. Det kräver också en tilltro till att försvar är meningsfullt och att det som ska skyddas är värt att försvara.

Som exempelvis sociologen Ulrich Beck påpekar är hotbilder något som skapas. Hotbilderna kan komma att ifrågasättas både i fråga om deras faktiska innehåll, hur de ska tolkas, vilken relevans de har och vems

intressen de avspeglar. Den hotbild som Försvarsberedningen beskriver kan ur det perspektivet ses som en gemensamt skapad bild, förankrad i de demokratiska institutionerna. Det hindrar inte att bilden på olika sätt kan diskuteras och problematiseras ute i samhället. En sådan problematisering är en del av ett demokratiskt samhälle, men diskussioner och ifrågasättanden kan försvåra styrningen av totalförsvaret.

ATT VARSEBLI HOTBILDER

Efter det kalla krigets slut uppkom en förväntan om fredlig samvaro i närområdet. Bilden av ett krig i Sverige eller i närområdet uppfattades inte längre som realistisk. Samhället vände sig vid lugna och fredliga förhållanden och samhällsviktiga system dimensionerades därefter.

En viktig utmaning för planeringen av den civila delen av totalförsvaret (det civila försvaret) är därmed att beskriva vad krig, krigsliknande förhållanden och gråzonshot innebär och att sprida dessa berättelser, så kallade narrativ, till olika samhällsaktörer och allmänheten. Exempel på sådana narrativ är de fem typfall som FOI har tagit fram på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Typfallen är scenarier som är tänkta att användas av samhällets aktörer, till exempel statliga myndigheter, vid planeringen av det civila försvaret. Ett annat exempel är Försvarsberedningens beskrivning av det säkerhetspolitiska läget och dess betydelse. Medvetenheten om riskerna för psykologisk krigföring, störningar av valprocesser och en uppfattat ökad risk för väpnade konflikter i närområdet har också ökat genom myndigheters och medias rapportering.

ATT TOLKA HOTBILDER

De hotbilder som presenteras kan tolkas på olika sätt. De kan ifrågasättas avseende relevans eller vägas mot andra hot. Som nämnts ovan är hot något som konstrueras, och det är i ett demokratiskt samhälle legitimt att hävda en annan tolkning än de som myndigheter och andra aktörer sprider.

En särskild komplikation är att det finns en risk att även fientliga aktörer kommer att ifrågasätta hotbilders riktighet och relevans. Kritik mot hotbilden kan föras fram direkt eller indirekt via organisationer, enskilda eller fiktiva konton på sociala medier. I sammanhanget blir det därför viktigt för det offentliga att det finns en tillit till samhället och dess institutioner för att med trovärdighet kunna hävda legitimiteten i just den hotbild myndigheterna själva vill presentera.

ATT AGERA EFTER HOTBILDER - ATT VILJA OCH ATT KUNNA

Även om det finns en medvetenhet om en hotbild och den tolkas som relevant, kan den leda till olika typer av beteenden. För att agera efter en hotbild, på det sätt staten och myndigheterna önskar, krävs en faktisk vilja att agera, ofta kallad försvarsvilja, men också kompetens och resurser att verkligen kunna agera.

Försvarsvilja är inte ett entydigt begrepp och kan förstås på många olika sätt. I totalförsvarets framtida planering kan det handla om att det anses rimligt att prioritera försvaret istället för att lägga sin kraft på att uppnå andra politiska mål som inte rör försvaret. Under en pågående konflikt kan det handla om viljan att inte ge upp, att personligen kämpa mot en pågående aggression, med mera. Genom att använda begreppet motståndsvilja vid en konflikt är det möjligt att skilja på försvarsvilja före och under en konflikt, se figur.

För individen kan försvarsvilja handla om acceptans för att göra egna uppoffringar i form av tid, pengar och bekvämlighet för att bygga en försvarsberedskap. Det kan också handla om att medborgare accepterar inskränkningar i den egna friheten i form av till exempel pliktjänstgöring. För samhället som helhet kan det handla om huruvida mer resurser ska avsättas till totalförsvaret, eventuellt på bekostnad av att exempelvis lösa andra samhällsproblem, utveckla annan samhällsinfrastruktur eller att sänka skatter.

	Före	Under
<i>Aktivitet</i>	Planering	Hantering
<i>Verklighet att förhålla sig till</i>	Hotbild Vad kan hända?	Lägesbild Vad händer?
<i>Försvars- och motståndsvilja</i>	Försvarsvilja <ul style="list-style-type: none">• Acceptans för prioritering av beredskapsåtgärder• Acceptans för plikt- och annan beredskapslagstiftning• Deltagande i frivilligorganisation• Byggande av egenberedskap	Motståndsvilja <ul style="list-style-type: none">• Stöd för att inte ge upp• Vilja att personligen kämpa mot pågående aggression• Vilja att delta frivilligt i räddnings- och reparationsarbete

Figur 1. Begreppsmodell för att förstå likheter och skillnader mellan totalförsvaret före och under ett angrepp. Bilden är en principskiss och det finns inte alltid en skarp gräns mellan "före" och "under", vilken är en av utmaningarna med angrepp i gräzonen.

OLIKA AKTÖRERS PRIORITERINGAR PÅVERKAR VILJAN ATT AGERA

Offentliga aktörer, såsom statliga myndigheter, landsting och kommuner arbetar mot ett stort antal samhällsmål inom sina respektive politikområden, där många frågor är lika viktiga. De regelverk som styr verksamheten är i många fall vaga och målen tolkningsbara. Detta innebär att de olika aktörerna i stor grad själva har att väga hur resurserna ska prioriteras.

Det betyder att prioriteringar mellan samhällsmål kan komma att skilja sig åt mellan olika myndigheter, kommuner och regioner beroende på vilka områden och vilka hot som anses vara de viktigaste. Det är begripligt eftersom förutsättningarna att agera skiljer sig kraftigt åt. Även synen på hotbildens relevans kan skilja sig åt beroende på enskildas eller grupper av tjänstemäns och andra aktörers förståelse av omvärlden.

Ett sätt att hantera detta från regeringens och riksdagens sida vore att tydligare prioritera mellan olika samhällsmål. Detta har hittills inte skett i någon större utsträckning och är kanske inte heller möjligt. Det gäller i synnerhet när det handlar om övergripande mål som ofta inte är tillräckligt väldefinierade för att det ska gå att tydligt fastställa om och när de har uppnåtts. En hård prioritering av ett sådant mål skulle i teorin kunna leda till att det inte genomförs några insatser för att uppnå andra mål, vilket så småningom med största säkerhet

kommer att uppfattas som orimligt. Därför kommer det vara nödvändigt med kompromisser mellan olika mål.

Staten kan också styra genom riktat finansiellt stöd, något som varit vanligt inom krisberedskapen, men dessa stöd är i allmänhet otillräckliga för att täcka alla behov. Så frågan om prioritering mellan olika samhällsmål kommer sannolikt till stor del att ligga på enskilda aktörer även i framtiden. Hur viktigt totalförsvaret bedöms vara i jämförelse med annan verksamhet i samhället och vad inom totalförsvaret som bör prioriteras kommer med stor sannolikhet skilja sig mellan dessa olika aktörer.

Näringslivet är en viktig aktör i det civila försvaret men företagens huvuduppgift är att producera varor och tjänster samt generera vinster till ägarna. Att bidra till det allmänna samhällsintresset är inte en huvudprioritering för företagen. Företagen kan trots det ha ett egenintresse att bidra till det civila försvaret exempelvis eftersom det kan stärka varumärket och därmed indirekt bidra positivt till det ekonomiska resultatet. Företagen består dessutom av individer som kan driva på för att verksamheten ska ta större hänsyn till totalförsvarets intressen.

Även om det finns en vilja i samhället att agera behövs resurser och kompetens för detta. Ekonomiska resurser och personal kommer att behöva avsättas. Anställda som behövs inom totalförsvaret kommer att behöva utbildning och det kommer att ta tid. Prioriteringar kommer att behöva göras och dessa kommer inte att kunna göras enbart på central nivå.

ÄR EN GEMENSAM FÖRSTÅELSE AV HOTBILD MÖJLIG?

Det behövs hotbilder att förhålla sig till för att motivera aktörer att avsätta tid och resurser för planering och åtgärder. En samlad lägesbild lyfts av många källor fram som central för en effektiv hantering av en pågående händelse. Det finns även stora fördelar med en ökad gemensam samsyn i sektorsövergripande planering mellan olika sektorer, såsom energi och

transport. Frågan är dock vilken grad av samsyn som kan nås mellan den breda uppsättningen aktörer med deras olika intressen och prioriteringar. Att ha tillgång till samma hotbilder kan vara värdefullt men det innebär inte nödvändigtvis att aktörerna har samma förståelse av hotbilden.

Även om det går att skapa narrativ i form av till exempel FOI:s typfall behöver dessa tolkas från aktörernas olika sammanhang. Det är till exempel inte självklart samma scenario som uppfattas vara bäst för planering i alla sektorer; i vissa fall kan scenariot om krig ses som mest relevant, i andra gråzonen.

Som nämnts ovan har de olika sektorerna fullt upp med att bidra till olika typer av samhällsmål och det är i förhållande till detta som deras prioriteringar av totalförsvaret måste förstås. Sannolikt blir det svårt att verkligen enas om en gemensam hotbild i hela samhället. Det behöver dock inte innebära att arbetet med att bygga ett civilt försvar behöver stå stilla.

ETT ROBUST SAMHÄLLE FÖR EN BRED HOTSKALA

Ett sätt att inte bli så beroende av en allmän acceptans av en viss hotbild, och även motivera arbete också när acceptansen är låg, är att i högre grad fokusera på att bygga ett robust samhälle som kan vara stryktåligt utefter en bred hot skala. Det kan handla

om en livsmedelsförsörjning som är motståndskraftig mot störningar oavsett vad orsaken till störningen är. Det kan också handla om en förmåga att hantera desinformation eller cyberangrepp oavsett om den som ligger bakom är en statlig aktör eller en grupp av aktivister. Allra viktigast blir kanske att arbeta för att bibehålla förtroendet för de demokratiska institutionerna. Dessa utgör grunden för att alla de åtgärder som staten förväntar sig av individer, organisationer, företag och myndigheter ska uppfattas som legitima.

Ett sådant perspektiv i planeringen för civilt försvar kan sannolikt underlätta för olika aktörer att enas om värdet av aktiviteter som gör samhället mer robust utan att därför behöva omfamna samma specifika hotbild. På så sätt torde det också

“Även om det går att skapa narrativ i form av till exempel FOI:s typfall behöver dessa tolkas från aktörernas olika sammanhang. Det är till exempel inte självklart samma scenario som uppfattas vara bäst för planering i alla sektorer”

finnas större möjligheter att bygga koalitioner av intressenter för att genomföra åtgärder. Ett konkret fokus på robusthet kan också vara fördelaktigt utifrån gråzonshotets otydlighet där det kan vara oklart om händelser är resultat av fientliga attacker och, om så är fallet, vilka intentioner dessa antagonister kan ha.

Detta innebär inte att alla aspekter av det civila försvaret kan hanteras på detta sätt. Det finns flera delar av det civila försvaret som inte är direkt kopplade till byggande av en generell robusthet. Det gäller till exempel samhällets stöd till Försvarmakten.

GRUNDFÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FRAMGÅNG I TOTALFÖRSVARET

Både relevanta hotbilder och tydlig statlig styrning behövs för att bygga ett civilt försvar. Det är dock viktigt att vara medveten om att mål och hotbilder är värdeladdade och att motivationen samt viljan att arbeta utifrån dem inte är given. Att förändra perspektiven hos medborgare, näringsliv, myndigheter och andra aktörer, så att totalförsvaret prioriteras i högre grad i deras dagliga verksamhet är inte gjort i en handvändning. Om det går att finna synergier mellan totalförsvarets behov och olika aktörers andra intressen kan det stärka viljan att ta hänsyn till totalförsvaret i verksamheten. För att dessa försök ska bära frukt behövs ett förtroende för samhällets institutioner. Därför måste den information och de uppmaningar som presenteras uppfattas som rimliga av befolkningen.

För vidare läsning

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

Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier och Niklas H. Rossbach, Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar, 2017, FOI-R--4431--SE.