



Perspektiv på pandemin

Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor
i ljuset av coronakrisen 2020

Eva Mittermaier, Niklas Granholm och
Ester Veibäck (red.)

Eva Mittermaier, Niklas Granholm och Ester Veibäck (red.)

Perspektiv på pandemin

Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset
av coronakrisen 2020

Titel	Perspektiv på pandemin – Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020
Title	Perspectives on the pandemic – first cut analysis regarding civil defence issues in light of the covid-19 pandemic 2020
Rapportnr/Report no	FOI-R--4992--SE
Månad/Month	Juni
Utgivningsår/Year	2020
Antal sidor/Pages	97
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	FOI
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr/Project no	I189160
Godkänd av/Approved by	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Shutterstock.com Solar eclipse viewed from mainland US 2017.

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Studien syftar till att dra lärdomar från den pågående coronapandemin inför framtida kriser och återuppbyggnaden av totalförsvaret.

Studien är uppbyggd som en antologi med sexton bidrag. Några av bidragen fokuserar på förmågan att möta nästa kris, försörjningsfrågor rörande livsmedel och lager, hur samverkan kan utvecklas mellan krishanteringsaktörer och hur enskilda individer kan bli bättre på att bedöma risker som har med farliga ämnen att göra. Cyberangrepp och påverkanskampanjer under pågående coronapandemi belyses också.

Det internationella systemet påverkas av pandemin och påverkar i sin tur Sveriges möjlighet att hantera krisen. Av den anledningen diskuteras även den internationella ekonomiska utvecklingen samt Rysslands, USA:s och Kinas hantering och agerande under krisen.

Nyckelord:

Krisberedskap, cyberhot, försörjning, kriskommunikation, påverkanskampanj, pandemi, psykologiskt försvar, testning.

Summary

This study focuses on civil defence. In light of the ongoing covid-19-pandemic, the purpose is to draw some conclusions in order to support the ongoing rebuilding and modernization of Sweden's total defence concept.

The international system is also under change, with the earlier international order under transformation. Existing trends with increasing great-power confrontation and a weakening of multilateral institutions have to be factored in when redesigning a modern total defence system.

The topics covered includes an overarching analysis of crisis management issues, cyber threats, storage of intermediate goods and supplies, crisis communication strategies, issues relating to policing in crisis situations and psychological defence. Practical aspects are also included: methodology of testing, the effect of mass tourism during the pandemic, and not least training of rescue personnel and providing proper care for victims in hazardous environments.

Keywords:

Pandemic, total defence, international system, cyber threats, crisis management, great-power confrontation, multilateral institutions, crisis communication, influence operations, psychological defence.

Innehållsförteckning

Förord	7
Ord från redaktörerna	8
1 Glöm pandemin.....	10
Pär Eriksson	
2 När krisen kom – vad vi kan lära av coronapandemin inför den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret.....	15
Jenny Ingemarsdotter och Daniel K. Jonsson	
3 Vilka berättelser lever vidare? – att dra lärdomar om samverkan från coronapandemin	20
Mari Olsén och Björn J. E. Johansson	
4 Cyberattacker mot kritisk infrastruktur under pandemin – lärdomar för krisberedskapen och totalförsvaret.....	25
David Lindahl, Birgitta Liljedahl och Annica Waleij	
5 Beredskapslager som en del av försörjningsberedskapen – lärdomar från pandemin.....	30
Johan Lindgren, Anders Odell och Ann-Sofie Stenérus Dover	
6 Hur har livsmedelsförsörjningen påverkats hittills av coronapandemin?	35
Camilla Eriksson och Erika Öhlund	
7 Statlig antagonistisk påverkan i pandemins spår	41
Patrik Thunholm	
8 Vi talar men vem lyssnar? Kriskommunikation under pandemin	46
Ola Svenonius	
9 Psykologiskt försvar – förebyggande i fokus	53
Sebastian Bay	
10 Förlorare och större förlorare – ekonomiska konsekvenser av coronapandemin	59
Per Olsson	
11 Kris och pandemi utmanar Ryssland	65
Gudrun Persson	
12 Europa i skymundan – USA:s prioriteringar i pandemins spår.....	71
Björn Ottosson	

13	Coronakrisen – hot eller möjlighet för Kina?.....	76
	Oscar Almén	
14	Testa, testa testa – En flexibel beredskap för testning är en viktig totalförsvarsförmåga	82
	Tina Broman, Emelie Salomonsson, Laila Noppa och Johanna Thelaus	
15	Pandemipåskan – debatten om massturism i glesbygd i coronatider.....	87
	Jenny Ingemarsdotter och Camilla Eriksson	
16	Omhändertagande i riskfyllda miljöer	93
	Lillemor Örebrand	

Förord

Inför den omfattande återuppbyggnaden och restaureringen av vårt totalförsvar finns mycket att lära från den pågående pandemin, trots att krisen inte på långa vägar är över. Det skulle dock leda tanken fel att låsa sig vid bilden av viruset som något med en intention, som ett agerande från en statsledning, eller att beskriva viruset som en briljant kalkylerande fiende. Det är skillnad på hot med aktörer och aktörslösa dito.

Under krisen har debattens vågor gått höga i Sverige. Det faktum att våra beredskapslager inte längre finns kvar, att fältsjukhusen med tillhörande utrustning till största delen har avvecklats och att vi saknar möjligheten att själva tillverka viktiga varor, har bland annat stått i fokus. Vår förmåga att hantera samtliga av sjukdomens många utmaningar och följeffekter påverkas i hög grad av en global marknad där enskilda nationers intressen kommer på kollisionkurs med varandra. En internationell samordning har tidvis saknats. Att bemästra sjukdomens konsekvenser är och har blivit ett slags lackmustest för vårt krishanteringssystem och därmed för vår samlade beredskap.

I den här antologin lyfter vi fram några av de aspekter som vi menar bör tas med i den fortsatta planeringen av vårt totalförsvar. FOI har under pandemin två huvudsakliga roller: att ge direktstöd till samhället på många olika sätt, samtidigt som vi med vetenskapliga metoder försöker dra slutsatser av hur totalförsvaret fortsatt ska hanteras och utvecklas.

När det kommer till pandemin så kan vi inte blåsa faran över ännu. Tvärtom kan det vara på sin plats att låna Winston Churchills ord ”Detta är inte slutet. Det är inte ens början till slutet. Men kanske är det slutet på början”. Uppbyggnaden av vårt gemensamma totalförsvar kan dock inte anstå tills vi enats om att krisen är över och tror oss ha alla svar färdiga. Nästa kris – kanske av en helt annan karaktär – kommer inte att vänta till dess.

Stockholm i juni 2020

Jens Mattsson

Generaldirektör

Ord från redaktörerna

En pandemi rullar över världen och följeffekterna kan ännu bara delvis överblickas. Syftet med denna antologi är att belysa den pågående krisen som uppkommit till följd av spridningen av det nya coronaviruset. Studien söker ringa in några lärdomar inför framtida kriser för att minska osäkerheten. Färdiga svar finns ännu inte, men vår avsikt är att genom analys bidra till debatt och diskussion av det frågekomplex som pandemin och framtida hantering av kriser kan innehålla.

Studien är en preliminär så kallad *first-cut analysis* och har genomförts under pågående krishantering, under mycket kort tid och med tillgängliga analysresurser vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Alla kompetensområden inom försvar och säkerhet vid FOI har inte haft möjlighet att bidra, och studien gör inte anspråk på fullständighet. Fördjupande analyser behövs och kommer att påverka bilden framöver.

Vi har försökt att lyfta blicken för att kunna dra preliminära slutsatser ur olika perspektiv och bidra till utvecklingen av den svenska beredskapen och totalförsvarets olika delar. Studiens tyngdpunkt ligger på totalförsvarsområdet. Påverkan på Sverige beror också i hög grad på internationella förhållanden och flera perspektiv – geografiska liksom ekonomiska – på pandemins effekter ingår därför i studien.

Antologins sexton artiklar belyser ett antal olika frågor. Mycket av det nationella agerandet i pandemin har t.ex. handlat om hur de olika nivåerna – statlig, regional och lokal – ska koordineras så att bättre total förmåga och effekt kan uppnås i det nationella krishanteringssystemet. Det arbete som har inletts för att åter bygga upp en aktuell version av det tidigare nedlagda svenska totalförsvaret kan dra både användbara och värdefulla slutsatser för fortsatt arbete. Det handlar om att bygga förmågan att möta nästa kris (som förmodligen inte är en pandemi), försörjningsfrågor rörande livsmedel och lager, hur samverkan kan utvecklas mellan krishanteringsaktörer och hur enskilda individer kan bli bättre på att bedöma risker som har med farliga ämnen att göra.

Pandemins verkningar har givit antagonistiska aktörer utrymme att verka. Här är cyberangrepp och påverkanskampanjer exempel på typer av hot som bör uppmärksammas under pågående coronapandemi och kommande kriser. Några av artiklarna belyser detta.

Det står också klart att det internationella systemet påverkas av pandemin. Det är troligt att påverkan leder till en förstärkning och acceleration av de trender som redan innan krisen kunde observeras, det vill säga en tilltagande konfrontation mellan stormakterna och en försvagning av de multilaterala beslutssystemen. Det säkerhetspolitiska mönstret kommer alltså att förändras. Men hur förändras de internationella relationerna av pandemin? Hur kan de demokratiska staterna

hantera de ökade maktanspråk som ställs av de auktoritära stormakterna? Den bild som tonar fram pekar på minskad förutsägbarhet i det internationella systemet, där den existerande ordningen som Sverige har baserat mycket av sitt utrikes- och säkerhetspolitiska agerande på vittrar sönder. Det står klart att vi snabbt kan behöva ompröva vårt agerande, givet en snabbt föränderlig utrikes- och säkerhetspolitisk situation. Detta ställer i sin tur större krav på att koppla ihop förmåga till analys med eget agerande. Därtill finns, som en följd av den internationella utvecklingen, en tydlig påverkan på förutsättningarna för uppbyggnaden av det nya totalförsvaret. För en import- och exportberoende nation som Sverige: vad kan finnas tillgängligt och inom vilken tidsram när nästa kris kommer?

Antologins sexton artiklar är indelade i fyra kluster: Det första med tre artiklar behandlar några av de övergripande förutsättningarna för totalförsvaret och problematiserar några centrala teman i frågeställningarna.

Det andra klustrets sex artiklar tar upp sjukvårdens cyber- och IT-hotbild, försörjningsberedskap och lagring, livsmedelsförsörjning, polisens roll i krisen, frågor kring kriskommunikation samt uppbyggnaden av ett nytt psykologiskt försvar.

Det tredje klustret med fyra artiklar rör några aspekter på den internationella utvecklingen: Hur den internationella ekonomiska utvecklingen hittills har påverkats av pandemin, hur Ryssland har hanterat och agerat i krisen, hur USA har mött pandemin på den internationella nivån samt hur Kina har agerat inrikes och utrikes.

Det fjärde klustrets tre artiklar fokuserar på den praktiska hanteringen av några aspekter på krisen, förutan vilka inget agerande kan göras. Testning som problem, aspekter på massturism samt utbildning i omhändertagande i farliga miljöer ingår här.

Sammantaget ger artiklarna en bild av frågor som på olika sätt berör krisberedskapen och återuppbyggnaden av totalförsvaret. Författarna till respektive artikel står själva för sina slutsatser och dessa behöver inte nödvändigtvis överensstämma mellan de olika artiklarna. Det är vår förhoppning att denna studie kan vara till nytta för de som verkar i det svenska totalförvarssystemet, beslutsfattare på lokal, regional och statlig nivå samt en intresserad allmänhet.

Stockholm i juni 2020

Eva Mittermaier, Niklas Granholm och Ester Veibäck

1 Glöm pandemin

Pär Eriksson

Coronapandemin ger oss en unik möjlighet att dra lärdomar om såväl det svenska krishanteringssystemet som samhällets samlade robusthet och krishanteringsförmåga. Med ett alltför stort fokus på pandemin finns dock risk för att vi bygger fast oss i strukturer och resurser avpassade för enbart en enda typ av kris. Coronapandemin är den värsta kris som har drabbat Sverige under efterkrigstiden, men den är inte den enda, eller ens den värsta, typ av kris som kan drabba oss framöver. En välfungerande krishanteringsförmåga måste därför bygga på anpassningsförmåga snarare än på förmågan att hantera en specifik slags kris.

Coronapandemin har drabbat hela det svenska samhället som ingen annan kris under efterkrigstiden. Först och främst är pandemin en mänsklig tragedi, med ett stort antal sjuka och avlidna. Men krisen har också svåra ekonomiska och sociala konsekvenser, av vilka många kommer att finnas kvar och påverka människor och samhälle under lång tid framöver.

Pandemins allomfattande karaktär innebär att nästan varje företag, myndighet och organisation är direkt drabbat av krisen. Påverkan är genomgripande, även för de delar som normalt inte berörs av kriser och krishantering. Pandemin är på så vis ett unikt stresstest inte bara av den trängre krets av aktörer som brukar betraktas som kärnan i krishanteringssystemet, utan av hela det svenska samhällets robusthet och krishanteringsförmåga.

Pandemin och dess hantering kommer att bli föremål för ett stort antal utvärderingar. Slutsatser och lärdomar från dessa kommer inte bara att beröra krishanteringssystemet och dess förmågor utan i hög grad samhällets funktionalitet i stort. Klokt använda kan dessa slutsatser bidra till en förbättrad generell krishanteringsförmåga och ett samhälle som står starkare och bättre förberett inför nästa kris.

Pandemi är emellertid bara en kris bland många olika typer av tänkbara kriser. Får lärdomarna från coronakrisen ett alltför stort genomslag i planeringen finns det risk för att krishanteringssystemet och samhället utformas för att klara just denna typ av kris. Att planera för den senaste krisen skulle då tvärtom kunna minska samhällets förmåga att hantera de kommande.

Vad är en kris?

Det finns ingen allmänt erkänd definition av begreppet kris, men i en skrivelse från 2010 definierade regeringen kris som:

...en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

Detta är en smal och exkluderande definition, inte minst i kravet på att det ska vara en händelse som drabbar stora delar av samhället. Under de senaste decennierna är det utöver coronapandemin bara några få händelser, såsom stormen Gudrun, askmolnet från Eyjafjallajökull och bank- och finanskriserna, som är kriser i definitionens mening. M/S Estonia, tsunamin och skogsbränderna är istället vad som i samma skrivelse kallas *allvarlig händelse*. En allvarlig händelse definieras som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser. Samhället drabbas regelbundet av allvarliga händelser men ytterst sällan av kriser.

Definitionen innebär att en händelse blir en kris först då ordinarie resurser, rutiner och strukturer inte längre räcker till för hantera den. Det kan bero på att det finns för få resurser, men också på att rutiner och resurser inte är anpassade till den aktuella händelsen eller att de bara är dåligt förberedda. På så vis kan varje kris sägas vara född ur ett misslyckande att förebygga och hantera en händelse.

Kriser vi förbereder oss för

Den initiala krishanteringen präglas ofta av handfallenhet och förvirring snarare än av handlingskraft och tydlighet. I vissa fall beror detta på att händelsen ligger utanför de kartor som vi i normala fall använder för att navigera i landskapet av potentiella risker. Före julen 2004 var det få som förutsåg en situation där en jordbävning, med efterföljande tsunami, skulle kunna drabba tusentals svenskar. Riskkartan var inte uppdaterad för att ta hänsyn till svenskarnas förändrade semester- och resmönster. Det tog närmare ett dygn att förstå att det inträffade inte bara var en katastrof på andra sidan jordklotet, utan även en kris för Sverige.

I andra fall brister det i de slutsatser och åtgärder som följt av identifierade risker. Här kan coronapandemin tjäna som ett exempel. Epidemiologer har länge pekat på en världsomspännande pandemi av en svår sjukdom med hög dödlighet som ett potentiellt hot mot mänskligheten. Under millenniets första två decennier saknades det inte heller skrämskott: SARS-epidemin 2002, fågelinfluensan 2006, svininfluensan 2009 och MERS-utbrottet 2012. Ändå stod Sverige, liksom många andra länder, med en ofullständig beredskap när coronapandemin svepte fram. Det fanns pandemiplaner, lager av antivirala läkemedel och avtal om vaccinproduktion. Dessa var dock fokuserade på en pandemisk *influenza*, inte på en coronapandemi och än mindre på en pandemi med en helt okänd sjukdom. Viktiga resurser i

hanteringen av en allvarlig pandemi, som till exempel vårdplatser och beredskapslager av skyddsmateriel, hade samtidigt under de senaste decennierna successivt utvecklats.

Brist på förberedelser kan bero på kostnader men också på att andra risker och hot uppfattas som mer angelägna att skydda sig mot. Det kan handla om visserligen ovanliga händelser som uppfattas ha särskilt allvarliga konsekvenser, till exempel kärnkraftsolyckor. Det kan också handla om regelbundet förekommande händelser som har tydliga konsekvenser, som pandemisk influensa. Den återkommer årligen i nya varianter och skördar hundratals, ibland tusentals, offer trots vaccin. Då och då uppträder säsongsinfluensan dessutom i en särskilt svår variant, som spanska sjukan 1918 eller asiaten 1957, med potential att orsaka ett mycket stort antal dödsfall. Beredskap mot detta tycks således klokt.

Corona är inte det värsta som kan inträffa

Coronapandemin är en kris som saknar de avgränsningar i tid, rum och omfattning som tidigare kriser och allvarliga händelser har haft. I antalet offer och i påverkan på samhällets funktioner finns det i Sverige ingen annan kris eller allvarlig händelse i modern tid som är jämförbar. Samtidigt vore det ett misstag att tro att pandemin är den allvarligaste kris som kan drabba Sverige. Tvärtom finns det ett spektrum av tänkbara kriser som skulle kunna få konsekvenser i paritet med eller värre än coronapandemin.

Det kan vara en solstorm som slår ut delar av såväl elnät som annan teknisk infrastruktur och lägger hela landsdelar i mörker. Det kan vara en pandemi med en sjukdom för vilken det saknas vaccin och behandlande läkemedel, och vars dödlighet är i nivå med, eller värre än, spanska sjukan. Det kan vara en serie större terrordåd som drabbar många människor och viktiga anläggningar och därför förlamar samhället funktioner. Det kan vara konsekvenserna av en väpnad konflikt i vårt närområde. Det kan också vara något helt annat, som just nu ligger utanför vår fantasi.

Nyttan med förberedelser – vägen är målet

Ett populärt ordstäv inom krisberedskap är *praeparandus supervivet*, den förberedde överlever. Det ligger en sanning i att händelser som vi har förberett oss för att hantera, mer sällan leder till en kris.

Samtidigt är det en chimär att tro att det genom förebyggande, förberedande och krishanterande åtgärder går att skydda samhället mot alla typer av kriser. I praktiken krävs prioriteringar.

Det betyder inte att förberedelsearbete är onödigt eller meningslöst. De risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) som myndigheter på lokal, regional och nationell nivå har genomfört under det senaste decenniet har bidragit till att bygga upp en generell kunskap kring verksamheters sårbarheter och hoten mot dessa. RSA är

samtidigt exempel på en process där själva vägen är målet med resan. För det är ökad kunskap om hur olika verksamheter är beroende av varandra och hur olika hot och risker kan samvariera som blir de centrala resultaten av analysen, snarare än hanteringen av ett specifikt scenario. Ett beredskapsförråd med läkemedel kan visserligen vara viktigt och helt avgörande i en kris som en pandemi, men insikten om vilka krav som oavsett kris ställs på en fungerande läkemedelsförsörjning är det som verkligen höjer vår krisberedskapsförmåga.

Robusta system och förmåga till anpassning

Coronapandemin har satt blyxtbelysning på svagheter i svensk krisberedskap och i samhällets robusthet. Fokus har hittills legat på avsaknad av beredskapsförråd, brist på kunskap och rutiner hos äldreomsorgen och underskott på personal och intensivvårdsplatser. Även om dessa aspekter är viktiga, så finns det ytterligare andra svagheter som pandemin har pekat på, vilka potentiellt har större principiell betydelse. I detta slags allomfattande kris, där stora delar av samhället drabbas samtidigt, får verksamheter som redan i ett normalläge ligger nära sitt kapacitetstak svårt att öka sina insatser samtidigt som de verksamheter som redan i ett normalläge dras med brister blir svaga länkar i krishanteringen.

Krisen har också understrukit att ansvarsprincipen, som anger att den aktör som har ansvar för en verksamhet i ett normalläge har samma ansvar i en kris, blir svår att upprätthålla när hela systemet överväldigas av krisen. Istället flyttas uppgifter uppåt i systemet för att åstadkomma nödvändig samordning och ledning.

Hanteringen av pandemin har också visat på styrkor i svensk krishantering, inte minst i förmågan till anpassning för att möta den nya situationen. Sjukvårdens dubbling av antalet intensivvårdsplatser och nya samarbeten mellan myndigheter och näringsliv på nationell och regional nivå för att upphandla sjukvårdsmaterial är kanske de tydligaste exemplen. Men listan kan göras lång: Inlemmandet av frivilliga i sjukvårdens organisation, omställning av företags produktion för att tillgodose behovet av kritiska produkter samt omställning av de flesta verksamheter för att fungera under pandemins förändrade förutsättningar. Även förändrade former för beslutsfattandet på olika nivåer förtjänar att lyftas fram. Till detta ska naturligtvis läggas hur befolkningen generellt har anpassat sina liv till restriktionerna och rekommendationerna samtidigt som de också har stöttat varandra i vardagen.

Boin et al i denna artikels lästips understryker hur krishantering som tillåter improvisation blir mer effektiv än den som styrs av rigida och detaljerade planer. Anpassningsförmåga ställer krav på flexibilitet och på att våga tänka utanför det invanda, samtidigt som det kan kräva snabba förändringar av de styrande regelverken. Sådan anpassningsförmåga har dock ett pris. För svensk sjukvård i coronakrisen kan detta pris mätas såväl i mänskliga termer, i form av nedsliten personal och patienter som har fått planerade vårdinsatser uppskjutna, som i ekonomiska termer.

Anpassningsförmåga är inte magi eller något som uppstår av sig själv utan kräver investeringar i resurser, utbildning och övning. Det kan byggas in i verksamheter och regelverk. Det kan implementeras i form av ett *mindset*, en inställning, hos personal och beslutsfattare, så att de förstår sin organisations roll men också förbereder dem för att hantera snabba förändringar och att våga agera utanför gängse ramar. Det kan förberedas genom övningar inom och mellan organisationer där behov av samverkan och kreativa lösningar kan diskuteras och förberedas. Anpassning kommer alltid att ha ett pris, men med detta slags förberedelser kan förmågan till anpassning i en kris öka samtidigt som priset minskar.

Givet att det inte går att förbereda sig för alla händelser med potential att leda till kris, blir förmågan till anpassning central. Detta utesluter inte behov av beredskapsförråd och andra strukturer. Tvärtom kan sådana vara en förutsättning för anpassningsförmåga, men de kommer aldrig att kunna vara heltäckande för alla eventualiteter. Därför måste det finnas en balans mellan de resurser som investeras i statiska krishanteringsresurser, som strukturer och förråd av material, och de resurser som investeras i det samlade systemets förmåga till anpassning, flexibilitet och hantering av det oväntade.

Nästa kris blir en annan

Den grekiska filosofen Herakleitos lär ha myntat uttrycket att den enda konstanten är förändring. Överfört till krisberedskapen kan det uttryckas som att det enda vi kan säga med stor säkerhet är att nästa kris kommer att se annorlunda ut än den senaste och att vi kommer att bli överraskade. Oavsett om det blir en solstorm, ett terrordåd, en dödligare pandemi eller någon annan slags kris, så är det vår förmåga till flexibilitet och anpassning som kommer att avgöra graden av framgång, snarare än statiska strukturer och processer för hantering av specifika typer av kriser.

Sverige har i och med pandemin fått en unik möjlighet till ett långsiktigt lärande avseende hela samhällets robusthet. Samtidigt måste detta lärande ske på ett sådant sätt att vi inte planerar för den senaste krisen. Eller med andra ord: Lär av tidigare kriser, men glöm pandemin.

För vidare läsning

Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern och Bengt Sundelius, 2017, *The Politics of Crisis Management*, Cambridge University Press.

Louise K. Comfort, 2007, *Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control*. *Public Administration Review*, 67.

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

Jenny Ingemarsdotter och 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 återskapa 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 begreppsanvändningen (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 framtidsblickande 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 hotspektrum 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 aktiveringstillfällen 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 gränsöverskridande 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 näringslivets 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 totalförvarsutvecklingen. Sällan har det funnits så mycket färsk empiri om en stor kris till hands, samtidigt som ett formativt beslut inom kort ska fattas. Höstens totalförvarsbeslut 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.

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.

3 Vilka berättelser lever vidare? – att dra lärdomar om samverkan från coronapandemin

Mari Olsén och Björn J. E. Johansson

Coronapandemin både synliggör och flyttar de organisatoriska gränserna inom krishanteringssystemet. Den skapar värdefulla möjligheter till lärdomar om samverkan. Ett sätt att ta tillvara lärdomarna är att samla in berättelser som på olika sätt skapar förståelse för krishanteringssystemet och de olika aktörernas roller. Utmaningen är att förstå vilka berättelser som växer fram och hur dessa kan bevaras och spridas för att krishanteringssystemets förmåga att hantera nästa kris ska öka.

Samverkan i ett adaptivt och komplext krishanteringssystem

Få kriser i modern tid har påverkat så många aktörer samtidigt som coronapandemin. Både krishanteringssystemet, nationen och omvärlden påverkas av samma problem. Pandemin är särskilt utmanande då den även hotar krishanteringsaktörerna själva och deras förmåga att genomföra sin uppgift.

Krisens omfattning gör att samverkan måste ske i många olika led: lokalt, regionalt, nationellt, multinationellt samt inom och mellan olika samhällssektorer. Hela samhället påverkas, vilket skapar ett behov av att samverka i nya konstellationer av aktörer som kanske inte varit kända för varandra tidigare. Dessa konstellationer är svåra att identifiera i förväg då det svenska krishanteringssystemet tar form på olika sätt vid varje kris. I denna bemärkelse kan det svenska krishanteringssystemet betraktas som ett adaptivt och komplext system eftersom det inte har någon central styrning med mandat att leda de olika aktörerna. Systemet är istället utformat efter att aktörerna kan agera oberoende inom ramen för sina ansvarsområden.

Avsaknaden av central ledning i det svenska krishanteringssystemet ställer höga krav på de enskilda aktörernas förmåga att samverka med andra. Samverkan beror i sin tur i hög utsträckning på aktörernas förmåga att upprätta fungerande kommunikationskanaler till varandra, något som vilar på tre systemtyper:

1. Tekniska system, såsom informationsteknologi, mjukvaror och andra lösningar för att kommunicera och utbyta data.
2. Organisatoriska system, där processer och ansvarsförhållanden påverkar vem som får och borde kommunicera med vem och om vad, vilka resurser som tilldelas vem.
3. Sociala och kognitiva system, som består av personliga kontaktnät, förståelse för andra aktörers verksamhet och de attityder och tankemönster som finns i de respektive aktörernas organisationer.

Dessa tre system skapar förutsättningar, men också hinder, för effektiv samverkan mellan aktörer. Inom ramarna för det tekniska systemet kan lösningar ofta improviseras fram, men organisatoriska och sociala/kognitiva utmaningar kan vara svårare att överbrygga, särskilt för ett löst sammansatt system som krishanteringssystemet.

I vardagen, när en kris inte råder, kan krishanteringssystemet ses som vilande. Aktörerna har sina ordinarie verksamheter att hantera och agerar inom sina sektorer eller sina områden. Gränser mot andras ansvarsområden och verksamheter är i regel så pass tydliga att konflikter inte uppstår. Först vid en kris tydliggörs oklarheter i ansvarsområde och mandat mellan aktörerna som kräver samverkan, särskilt om problemet som ska hanteras inte kan definieras på ett tydligt sätt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har arbetat med att ta fram riktlinjer för hur ledning och samverkan ska ske, men utmaningarna kring prioritering och samordning av resurser vid händelser som en pandemi är fortfarande i högsta grad aktuella. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* är en vägledning för aktörer i förhållningssätt och arbetssätt som underlättar aktörsgemensam inriktning och samordning. Detta är ett exempel på ett initiativ för att skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan olika krishanteringsaktörer.

Lärande i krishanteringssystemet

De primära verktygen för att öka förmågan till samverkan inom krishanteringssystemet är utbildning, träning och övning. Utbildning syftar till att öka individens teoretiska kunskaper, träning till att utveckla färdigheter och övning till att sätta samman dessa två till en helhet. Övningar kan användas till att förbättra en enskild organisation eller hela krishanteringssystemets förmåga att hantera kriser. Övningar som omfattar flera olika organisationer, interorganisatoriska övningar, hjälper också till att tydliggöra var aktörernas organisatoriska gränser finns, vilka tekniska gränssytor som finns och bidrar till att skapa relationer. När vi övar systemet väljer vi dock ut vilka delar som ska delta i övningen och det är svårt att identifiera vilka samverkanskonstellationer som faktiskt krävs vid en verklig händelse. Även om ambitionen är att det ska vara samma krishanteringssystem vid övning och hantering av en kris kommer det inte att vara samma system ens vid två olika händelser. Coronapandemin är ur detta perspektiv unik då den berör ett hittills aldrig skådat antal aktörer på alla samhällsnivåer. Detta ger erfarenheter som, om de tas till vara, ger förutsättningar för ett mer kapabelt framtida krishanteringssystem. Det kan också ge upphov till ny kunskap som leder till att det existerande systemet ifrågasätts och kan komma att förändras på olika sätt. En pedagogisk utmaning är att förstå hur lärande kan se ut i ett omfattande system som det svenska krishanteringssystemet.

Inom pedagogik har forskningen i regel fokuserat på hur en individ lär sig, ofta i tydligt definierade institutioner (skolor, universitet, arbetsplatser och så vidare). Denna typ av lärande har ofta tydliga mål och klart definierade kriterier för om dessa har uppnåtts eller inte. Lärande ur perspektivet grupper, team eller organisationer är inte lika väl förstått, vare sig i termer av lämpliga lärandemål eller sätt att fastställa om dessa har uppnåtts. Exakt vilka förmågor som krävs för att hantera kriser är tyvärr inte klarlagt, något som är en stor utmaning för dem som arbetar med utvärdering av övnings- och träningsverksamhet.

Att utvärdera interorganisatoriska övningar är särskilt utmanande. Övningsutvärderingar beskriver i regel hur väl man lyckats uppnå olika lärandemål. Tyvärr stannar ofta utvärderingar vid detta och ger sällan förslag på hur andra organisationer kan lära sig från de erfarenheter som har dragits vid övningen. Deltagandet i sig är många gånger det huvudsakliga kriteriet för att fastställa att lärandemål uppnåtts. Idealiskt bör en interorganisatorisk övning generera ny kunskap som inte bara är relevant för dem som har deltagit i övningen, utan också kan komma krishanteringssystemet som helhet till godo. På samma sätt finns det utmaningar när det gäller att ta vara på och sprida kunskap från hanteringen av pandemin. Hur ska en händelse av så stor omfattning kunna förstås och förmedlas så att krishanteringssystemet som helhet får en bättre förmåga? Hur ska krishanteringssystemet lära sig från krisen och hur ska dessa lärdomar kunna användas i framtiden?

Organisatoriskt och interorganisatoriskt lärande

Inom forskning om organisatoriskt lärande har mycket kraft lagts på att skapa strukturer och processer för att fånga lärdomar och ordna dem i olika databaser i syfte att skapa ett organisatoriskt minne. Tyvärr har det visat sig vara svårt att faktiskt uppnå organisatoriskt lärande med denna ansats då sådana databaser ofta blir oöverskådliga. Data som lagras i dem är svåra att tolka utan kunskap om det sammanhang i vilket de uppstod. Vidare är denna ansats än svårare att tillämpa i ett löst sammansatt interorganisatoriskt sammanhang som det svenska krishanteringssystemet. Det som är en viktig lärdom för en aktör är inte nödvändigtvis det för en annan.

Att samla in och sprida goda och dåliga exempel från verksamheter och händelser i form av berättelser är en annan ansats till organisatoriskt lärande. På alla arbetsplatser finns sådana berättelser som cirkulerar i fikarum, möten och andra sammanhang. Vissa medarbetare har gjort saker som gett dem en närmast legendarisk status. Inte sällan delar vi in våra kollegor i fack enligt urgamla arketyper som den rolige, den klantige, ledaren, rebellen och så vidare. Arketyper för en god eller dålig medarbetare kan användas för att resonera kring vad som vore bra eller dåligt i nya situationer. Vad skulle lösnings-Louise ha gjort i det här knepiga läget? Vad skulle kunna gå fel om klantige Kennet hade tagit hand om det här systemet?

På samma sätt som arbetsplatsberättelser lever kvar, lever berättelser från större kriser kvar i mångas minne och refereras till såväl inom forskning som i praktiken. De berättelser som berättas utgör en gemensam referensram för förberedelse och hantering av framtida kriser. Ur lärandesynpunkt är det viktigt för krishanteringssystemet att dessa berättelser skapas och bevaras. Både individer och organisationer kommer att dra erfarenheter av samverkan och hanteringsarbetet från pandemin vilket kommer att ge upphov till olika berättelser. Tyvärr brukar inte dessa berättelser och arketyper samlas in och spridas på ett systematiskt sätt, istället lever de sitt eget liv.

Ett vanligt förekommande exempel på en kris är skogsbranden i Västmanland 2014. De officiella berättelser som har samlats in från den händelsen presenteras framförallt via utredningar, utvärderingar och forskningsrapporter och bygger på såväl intervjuer av nyckelpersoner som observationer på plats. Samtidigt var det under händelsen ett flertal individer från olika organisationer närvarande under olika delar av förloppet som inte finns representerade i de officiella berättelserna. Dessa individer tar med sig sina erfarenheter tillbaka till den egna organisationen där de omvandlas till berättelser som inte nödvändigtvis är en del av den officiella dokumentationen. På detta sätt skapas ett flertal berättelser och arketyper som lever sitt eget liv och kan komma att påverka hanteringen av framtida kriser genom att de utgör en grund för lärande.

Berättelser från gränslandet mellan olika aktörer som har hanterat pandemin är en möjlig väg framåt för att stärka interorganisatoriskt lärande och i förlängningen krishanteringssystemet som helhet. Utmaningen är att förstå vilka berättelser som växer fram, vad vi kan lära oss från dem och hur vi ska bevara och sprida dem. Pandemin har flera dimensioner och många gränssytor mellan organisationer som behöver adresseras för att skapa en helhetsberättelse. Särskilt viktiga blir då de berättelser och arketyper som berör samverkan över organisationsgränser eftersom dessa kan ligga till grund för en ökad förståelse av vilka beteenden som minskar friktioner vid samverkan mellan olika aktörer. Arketyper kan användas som utgångspunkt för att resonera kring hur individer från olika organisationer skulle agera i nya situationer.

För att bevara och sprida berättelserna behövs flera olika angreppssätt. Vissa lärdomar som berättelserna lyfter fram bör leda till formalisering i form av uppdateringar i rutiner och policydokument. Andra lärdomar passar bättre att föras vidare genom olika forum för kunskapsöverföring. Oavsett val av angreppssätt är det viktigt med en bredd av perspektiv i de berättelser som genereras om hur coronapandemin hanterades av krishanteringssystemet.

För vidare läsning

Björn J E Johansson, 2020, Boundary Stories – A Systems Perspective on Inter-organizational Learning from Crisis Response Exercises. Proceedings of ISCRAM 2020.

Mari Olsén, Niklas Hallberg, Per-Anders Oskarsson och Magdalena Granåsen, 2020, Exploring Capabilities that Constitute Inter-Organizational Crisis Management. Proceedings of ISCRAM 2020.

Björn J E Johansson, Johan Nordström, Jiri Trnka och Per-Ola Oskarsson, 2018, Att analysera och förstå behovet av situationsanpassad ledning och samverkan. FOI-R--4579--SE.

4 Cyberattacker mot kritisk infrastruktur under pandemin – lärdomar för krisberedskapen och totalförsvaret

David Lindahl, Birgitta Liljedahl och Annica Waleij

Cyberangrepp mot samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur har skett över hela världen de senaste åren och vid flera tillfällen lett till allvarliga störningar. Hälso- och sjukvårdssektorn har inte varit förskonad; sjukhus har stängts ner och information om patienter har kommit i orätta händer. Sedan coronavirusutbrottet har det rapporterats om omfattande aktivitet när det gäller cyberhot relaterade till pandemin. Här finns lärdomar att dra för krisberedskapen och totalförsvaret.

Kritisk infrastruktur och cyberangrepp

Hälso- och sjukvårdskedjan är ett av de sju prioriterade områden som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har identifierat som centrala för att stärka såväl den fredstida krisberedskapen som arbetet med civilt försvar. De övriga områdena är energiförsörjning, livsmedelsförsörjning (inklusive dricksvatten), transporter, finansiella tjänster, information och kommunikation samt skydd och säkerhet.

Både inom och mellan dessa områden finns det kritiska beroenden. Gemensamt för samtliga är ett starkt beroende av informationsteknologi (IT) och den så kallade cyberdomänen, vilket skapar sårbarheter som kan nyttjas vid cyberangrepp.

Hälso- och sjukvårdssektorn utsätts för cyberangrepp även i den normala vardagen. Attacker med så kallade gisslanprogram, där data krypteras mot krav på lössumma för att öppnas igen, är inte ovanliga. Ett exempel är Wannacry, ett gisslanprogram som drabbade bland annat Storbritanniens sjukvård 2017, vilket gjorde att flera sjukhus blev tvungna att stänga ner verksamhet och inte kunde ta emot patienter till sina akutmottagningar.

Vår oro – någons vapen

I en kris, oavsett om den är naturligt eller antagonistiskt orsakad, kommer många människor att börja leta efter information. I vårt moderna, digitaliserade samhälle, innebär det att aktiviteter på sociala medier, med sökmotorer och i appar av olika slag ökar. Om man inte redan i förväg vet var man kan hitta tillförlitlig information om ett ämne kan det vara svårt att hitta den på Internet. En sökning på nyckelord kan leda till sidor med felaktig information. Och även om sidan ser trovärdig ut kan det vara en falsk sida skapad för att vilseleda genom att utnyttja någon annans goda namn.

Angriparna vet att människor är oroliga i kristider, och kommer att söka efter information som har att göra med krisen. Osäkra och oroliga människor kan också

lättare förmås att ta risker för att bli lugnade. Möjligheterna för angripare är alltså stora under kriser eftersom både antalet möjliga offer ökar och oddsen att lyckas lura dem är bättre än normalt. I en kris pågår de vanliga angreppen fortfarande men nya kampanjer anpassade till krissituationen tillkommer.

Det är svårt att föreställa sig mängden aktivitet som har skett för att utnyttja människors sökningar. Dustyfresh, en IT-expert, har publicerat en sammanställning över nya webbdomäner som har registrerats sedan den 14 mars och vars nyckelord eller namn innehåller "corona" eller "covid". På bara några dagar i mars månad hittade han omkring 3 600 nya webbplatser och det totala antalet är i början av juni över 47 000 stycken.

Ökade attacker under pandemin

Det har rapporterats om en mycket stor aktivitet över hela världen när det gäller cyberhot relaterade till coronaviruspandemin. Framför allt har det skett en ökning av bedrägerier riktade mot privatpersoner. En av de vanligaste metoderna är att angripare skapar webbplatser och appar av olika slag, som utger sig för att informera om coronaviruset, men som installerar skadlig kod på offrets utrustning. Ett exempel är appen "Covid-19 tracker", som utger sig för att kunna tala om hur utbredningen av viruset ser ut i ens geografiska närhet och skicka varningar och information om hur man undviker viruset. I andra fall har angriparna använt enklare lösningar som massutskick av e-post som uppmanar läsaren att öppna Microsoft Office-bilagor med skadlig kod.

Just bedrägerier har antagligen ökat så mycket för att de kan levereras genom de vanliga metoderna för appar och e-post. Genom att locka till sig offren med falska appar kommer angriparna runt problemet med att hacka brandväggar och andra försvarsmekanismer i offrens IT-utrustning. Användaren godkänner själv installationen och stänger av skydden så att den skadliga koden kan angripa. Det som sedan händer är till exempel att appen blockerar möjligheten att använda telefonen eller datorn och hotar med att angriparen har tillgång till data från enheten som hen tänker sprida om en lösensumma inte betalas.

Det här är en situation som har drabbat flera sjukhus och vårdinrättningar i stor skala där skadlig kod har kommit in i nätverken och spridit sig från dator till dator. Exempel på detta är, förutom ovan nämnda Wannacry-angrepp, att vi under pågående coronakris har sett att bland annat brittiska Hammersmith Medicine Research blev angripet och bestulet på information. Omkring 2 300 patienters personliga information publicerades på Internet som hämnd för att sjukhuset inte betalade.

Hur ser hoten ut?

Generella drag hos angreppen är att de härmar legitima informationskällor, och ofta specifikt hälso- och sjukvårdsinformation. Världshälsoorganisationens,

WHO:s, namn och logga har använts flitigt, men även olika länders smittskydds- och folkhälsomyndigheters namn. Detta är problematiskt på två sätt. För det första riskerar det att locka människor att ladda ner skadlig kod och bli drabbade av informationsstöld eller gisslanprogram. För det andra, och än viktigare, riskerar detta att skapa misstro mot de organisationer som bekämpar pandemin då deras varumärken och loggor kan associeras med bedrägerier.

De allra flesta hoten riktar sig mot vanliga privatpersoner och är relativt enkla, som massutskick av e-post med en länk som laddar ner skadlig kod. Om man inte klickar på länkarna är det oftast ingen fara. Ett fåtal angrepp har däremot varit mer avancerade. Ett exempel är försök att sprida kod som programmerar om routrar från ett par olika företag. Om man försöker nå vissa webbplatser når man i stället en fejkad webbplats som ser ut som den riktiga, men som infekterar besökardatorn med skadlig kod.

Vad är cyberaktörernas drivkraft?

De allra flesta angrepp som har rapporterats är utförda för ekonomisk vinning. Angriparen vill låsa datorer och telefoner och få lösensummor eller installera spionprogram som stjälar banklösenord. Flera angrepp kopplade till hackergrupper associerade med stater har också rapporterats. Exempelvis publicerade en statlig aktör, enligt EU:s antidesinformationsenhet, falsk information på sociala medier om att en transport med återvändande ukrainare, som hade besökt Wuhan i Kina, var smittade med coronaviruset. Detta ledde till upplopp, och aktörer med koppling till den aktuella staten försökte även utföra bedrägerier via e-post för att få in skadlig kod i myndigheters datornätverk.

Liknande aktioner, mot bland annat militära förband, biotech-industri och myndigheter, har rapporterats från exempelvis Indien, Vietnam, USA och Sydkorea. Även i Sverige agerar statliga aktörer under krisen. Utifrån öppna källor, verkar det som att staters agerande under pandemin följer normala rutiner. Huvudsakligen rör det sig om underrättelseaktiviteter, cyberspionage och förberedelser för framtida angrepp. Fokus ligger på militära och civila beslutsfattare, kritisk infrastruktur och industri.

Syftet för statliga aktörer är oftare underrättelseinhämtning av olika slag än sabotage eller lösensummor, men även påverkansoperationer utförs för att destabilisera stater och påverka opinionen i en för aktörerna önskad riktning. Under krisen tar de också tillfället i akt att stresstesta de sårbarheter som krisen öppnar upp för, till exempel att många människor arbetar hemma med bristfälliga säkerhetslösningar. För både de kriminella och de statliga aktörerna gör coronaviruset att de normala verktygen får ytterligare en dimension. På samma sätt som med kriminalitet verkar statliga angrepp, skraddarsydda för att utnyttja krisen, ske parallellt med rutinaktiviteterna.

Utmaningar för hälso- och sjukvårdssektorn

Hälso- och sjukvårdssektorn kan vara ett tacksamt mål för stater som vill störa verksamhet eller för kriminella som vill skaffa snabba pengar. I ett normalt läge kanske attackerna hade observerats och undvikits. Men i ett krisläge är hälso- och sjukvårdssektorn inte sällan bemannad av stressad och trött personal och då ökar sannolikheten för misstag. Kommunikationsbehovet ökar då människor som söker sig till sjukvården för att få hjälp och information inte kan stängas ute.

Det kommer också stora mängder av information från olika håll som man måste förhålla sig till, och det gör det lätt att sprida felaktig information. Sjukvården i ett krisläge kan komma att behöva flytta såväl patienter som personal. Då är det lätt att någon i personalen begår ett misstag för att man inte har samma rutiner för informationshantering överallt eller för att man kastas in i en ny roll utan tillräcklig utbildning.

Behovet av cyberhygien

Det är viktigt att förberedelser för att hantera cyberhot har genomförts i god tid innan en kris. Rutiner för att till exempel skaffa sig information eller för att få teknisk hjälp måste ha etablerats innan krisen för att kunna användas rätt under en kris.

Den allmänna cyberhygien är det viktigaste för hälso- och sjukvårdspersonal i gemen, det vill säga att följa redan fastlagda rutiner för att på så sätt minimera antalet angrepp. Det gör att IT-säkerhetspersonal kan ta hand om de angrepp som trots detta tar sig förbi säkerhetsåtgärderna. Det är även viktigt att inte blanda privat IT-utrustning med sjukvårdens. För att detta ska fungera måste alla vara medvetna om att deras agerande kan leda till cyberangrepp. Därför bör alla personalkategorier inom vård och omsorg få utbildning och tydliga förhållningsregler om vad man får och inte får göra.

Det är alltså vitalt att komma ihåg att alla i en organisation som kan ta emot digital kommunikation måste utbildas, då det räcker med att en enda person gör ett misstag för att organisationen ska drabbas.

I en kris gäller det för alla att vara mer vaksam än vanligt när man letar efter information. Källkritik är avgörande. Man ska inte lita på allt man ser och hör, utan verifiera information så långt det är möjligt. Viktigt är också att genomföra regelbunden backup på data för att minimera skador från gisslanprogram.

Lärdomar för svensk krisberedskap och totalförsvaret

Vi kan anta att cyberangriparna snabbt kommer att anpassa sig till nästa kris unika förutsättningar. De förpackar om sina verktyg med nya, för den aktuella krisen relevanta, sökord och letar efter nya vägar att ta sig in igen. I dagsläget är det helt enkelt en situation vi får leva med.

Hoten mot samhället är komplexa och ofta sammanlänkade. Dels finns de direkta hoten, som cyberattacker mot hälso- och sjukvårdskedjan, dels de indirekta hoten där angrepp mot en helt annan sektor får kaskadeffekter även på hälso- och sjukvårdskedjan. Vi behöver öka förståelsen för beroenden inom och störningar mot övrig kritisk infrastruktur som bland annat el- och vattenförsörjning, och den transportsektor som är en förutsättning för att hälso- och sjukvården skall kunna fungera. Ingen kedja är starkare än sin svagaste länk. Det gäller även IT-kedjan.

Hälso- och sjukvården är en viktig nationell strategisk resurs som ska tillhandahålla vård för såväl civilsamhället som det militära försvarets behov. Vid en kris, höjd beredskap, eller ytterst i krig ställs sjukvårdens kapacitet på sin spets, och kapacitetstaket inom vården kan snabbt nås. Av central betydelse är att arbeta sektorsöverskridande för att samhället ska bli robust nog att hantera såväl en naturlig pandemi som andra oönskade händelser, exempelvis en antagonistisk CBRN-händelse, det vill säga en händelse som involverar giftiga kemiska, radiologiska eller smittsamma ämnen, när stora delar av den nationella verksamheten är ansträngd och begränsad av exempelvis ett samtida långvarigt elavbrott. Då krävs att cyberhygien redan är etablerad och hanteras rutinmässigt. Det gäller såväl inom kritiska sektorer som arbetar under stress, som hos befolkningen.

För vidare läsning

David Lindahl, Birgitta Liljedahl och Annica Waleij, 2020, Cyberattacks in the healthcare sector during the first three months of the Covid-19 pandemic. FOI Memo 7062.

Annica Waleij, Birgitta Liljedahl, Susanne Börjegen och David Lindahl, 2019, Vidare kontext för en CBRN-relaterad hotbild. FOI, Stockholm, Sweden, FOI-R--4781--SE.

Annica Waleij, Louise Simonsson och Birgitta Liljedahl, 2019, Konsekvenser av energibortfall på samhällets funktionalitet och civilbefolkningens hälsa, FOI-R--4755--SE.

5 Beredskapslager som en del av försörjningsberedskapen – lärdomar från pandemin

Johan Lindgren, Anders Odell och Ann-Sofie Stenérus Dover

Den pågående pandemin har synliggjort brister i Sveriges försörjningsberedskap. Inom hälso- och sjukvården samt omsorgen blev utmaningarna kring försörjningen av nödvändiga varor under pandemin allra tydligast – med brister på smittskyddsutrustning och läkemedel till akutsjukvården som följd. Beredskapslager har lyfts fram som en åtgärd som hade kunnat bidra till att undvika dessa bristsituationer och förbereda samhället för störningar.

Innan beslut om att återupprätta beredskapslager tas bör dock Sveriges försörjningsberedskap och hur den bäst kan stärkas analyseras. Om beredskapslager bedöms utgöra en del av lösningen finns det dessutom flera aspekter att överväga. Denna artikel belyser några av dessa aspekter.

Beredskapslagring i ett historiskt perspektiv

Sverige har en lång historia av arbete med försörjningsberedskap och beredskapslagring. Redan under första världskriget påbörjades beredskapslagring av livsmedel, jordbruksprodukter och andra nödvändiga varor. Under andra världskriget byggdes de statliga beredskapslagren ut kraftigt. För att hantera bristen på varor nyttjades också andra åtgärder såsom ransonering och substitut av olika varor. Ett sådant exempel är surrogatkaffe. Med det kalla kriget i åtanke beslutade riksdagen under 60-talet att livsmedel och råvaror för ett halvt årsbehov skulle finnas lagrade i beredskapslager, liksom insatsvaror för att klara ett treårigt importbortfall. Runt allt detta fanns en välutbyggd organisation på central, regional och lokal nivå för att hantera frågorna om försörjningsberedskap. Det fanns också en nära samverkan med näringslivet. Allt detta arbete syftade till att trygga försörjningen av viktiga varor i händelse av kris och krig.

Till följd av att den säkerhetspolitiska situationen hade förbättrats under det kalla krigets slut och att Sverige blev medlem i EU förändrades dock synen på landets försörjningsberedskap. Den skulle nu inte längre bygga på självförsörjning och lagring. Istället skulle Sveriges försörjning tryggas genom tillgång till EU:s inre marknad. Följaktligen beslutade regeringen att avveckla beredskapslagren. Idag finns endast beredskapslagring av oljeprodukter, som Sverige har förbundit sig till genom internationella avtal, och vissa sektorsspecifika produkter, såsom vacciner och antidoter (motgift för användning vid akuta förgiftningar).

Varför en ökad lagerhållning?

Inom den pågående totalförsvarsplaneringen är försörjningsberedskapen ett centralt tema. I försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* förespråkas en ökad

lagerhållning som en åtgärd för att kunna förse civilbefolkningen och Försvarsmakten med nödvändiga varor och förnödenheter.

Det har blivit tydligt att en ökad inhemsk lagerhållning kan utgöra en betydelsefull del av försörjningsberedskapen. Sverige saknade lagerhållning av varor som blev svåra att få tag i och som hade behövts för att hantera effekterna av pandemin. Som redan nämnts inledningsvis var bristen på materiel påtaglig inom smittskyddsområdet och inom akutsjukvården uppstod brist på vissa läkemedel.

Det blev under pandemin problematiskt att förlita sig på att internationell handel ska säkerställa tillgången till kritiska varor. På kort tid uppstod en global konkurrens om vissa varor. Även själva smittspridningen och åtgärderna för att dämpa denna hade en försvårande effekt på den internationella handeln. Den konkurrens som uppstod i samband med nationella upphandlingar av materiel under pandemin medförde också en påverkan på relationer mellan länder som exempelvis USA och Kina.

Hos verksamheter som har ett beroende av insatsvaror som fraktas långa sträckor eller tillverkas i områden hårt drabbade av pandemin, eller på ett fåtal platser i världen, har det funnits en oro för uteblivna leveranser. Sådana beroenden har under pandemin medfört en förhöjd risk för störningar i produktion och leveransförmåga. Ett exempel på en vara som medför sådana beroenden är det ekologiska proteinfoder som är godkänt för användning inom ekologisk djurhållning. Fodret importeras i huvudsak till Sverige från Kina och Italien, och den soja som utgör basen i fodret kan inte produceras i Sverige. En brist på fodret påverkar djurhållningen och produktionen hos de verksamheter som drabbas - men den är inte avgörande för den totala försörjningen av köttprodukter i Sverige. Situationen visar på en problematik som kan uppstå även för andra varor och inom andra områden.

Den oro som uttryckts för att vissa varor eller produkter inte ska räcka till eller ta slut har också i sig haft en påverkan på hanteringen av pandemin. Detta har varit tydligt inom hälso- och sjukvården samt omsorgen där skyddsutrustning är kritisk för att personal ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett säkert sätt och för att begränsa smittspridningen.

För att säkerställa försörjningen av materiel inom hälso- och sjukvården samt omsorgen under den situation som uppstod behövde leveranser tryggas direkt från leverantörerna. Behovet ökade drastiskt att med kort varsel öka inköpen genom nya upphandlingar. Detta förfarande tog resurser från andra åtaganden, personal hade exempelvis kunnat tilldelas andra viktiga uppgifter. Vid akuta upphandlingar finns dessutom en risk för att kvaliteten på produkterna inte kan säkerställas. Under pandemin upphandlades exempelvis skyddsmasker som inte höll den kvalitet som krävdes.

Erfarenheterna från pandemin hittills visar att det finns utmaningar som hade kunnat undvikas, eller situationer som hade kunnat underlättas, om Sverige hade

haft vissa varor i beredskapslager. Samtidigt har försörjningen av varor med några få, men för hanteringen betydelsefulla undantag, så här långt fungerat förhållandevis under pandemin. Detta trots omfattande nedstängningar av verksamheter och begränsningar i rörelsefrihet mellan länder. För de varor som det har uppstått brist på har olika former av mer akuta åtgärder använts. Exempelvis påskyndande av processer för ytterligare inköp från befintliga eller nya leverantörer. Flera företag har också bidragit genom att tillfälligt ställa om sin produktion. Exempelvis har både mindre regionala bryggerier och stora företag som Absolut Vodka ställt om delar av produktionen för att leverera handsprit.

Att tänka på inför ett beslut om beredskapslagring

Det är möjligt att regeringen framöver beslutar att Sverige återigen ska inrätta beredskapslagring av vissa varor för att stärka den svenska försörjningsberedskapen. Ett sådant beslut kräver dock en grundlig analys av flera frågor.

För det första måste de rådande förutsättningarna för försörjningen undersökas, som inhemsk produktion, grad av import och export, och hur stora mängder av varan som normalt finns inom landet. Det finns alltid, även utan beredskapslager, en viss mängd av en specifik vara i samhället. Varorna återfinns i lager hos producenter eller distributörer, som gods hos operatörerna i transportnätet, i handeln eller hos konsumenterna. Tillämpningen av ”just-in-time”-principen innebär dock att denna buffert i systemet ofta är mycket begränsad. Effekterna av detta har varit tydliga under pandemin där den befintliga bufferten av vissa varor snabbt tog slut.

För det andra behövs en analys om beredskapslagring verkligen är den rätta åtgärden för att stärka försörjningsberedskapen, eller om det finns andra beredskapsåtgärder som är mer lämpliga. Beredskapslager är bara en av flera åtgärder som kan stärka försörjningsberedskapen. Målet att hantera en brist på marknaden av specifika kritiska varor kan uppnås på flera olika sätt. Konsumtionen av varorna kan påverkas genom ransonering eller förberedelser för en annan typ av konsumtion. Det senare skulle exempelvis kunna gälla en förberedd kriskost som den inhemska produktionen kan svara upp mot. Att påverka produktionen är också en typ av åtgärd, exempelvis genom en förberedd ökning eller omställning av produktionsprocessen. Under pandemin användes den här typen av påverkan på försörjningen som ett led i hanteringen. Den omställning i produktion som skedde, exempelvis för att få fram handsprit, var dock inte förberedd på förhand utan improviserades fram som reaktion på pandemins effekter. Andra åtgärder för en ökad försörjningsberedskap kan utgöras av förberedelser för hanteringen av import och export av varor. Exempelvis genom en styrd import som prioriterar försörjningen av vissa varor, eller begränsningar i exporten av varor som produceras i Sverige.

Olika typer av åtgärder för att stärka försörjningsberedskapen behövs för olika typer av varor. Vilken åtgärd som är bäst lämpad kommer att variera mellan olika

branscher och bero på hur försörjningen av en viss vara normalt fungerar. Exempelvis ser möjligheterna till försörjning av läkemedel annorlunda ut än försörjningen av jordbruksprodukter. För den senare är en högre grad av inhemsk produktion möjlig, även för de insatsvaror som krävs för produktionen och för livsmedelsprodukterna. Läkemedelsindustrin agerar däremot på en global marknad där Sverige utgör en mycket liten del. Att öka självförsörjningen av läkemedel är därmed inte jämförbart med att öka självförsörjningen av livsmedel. För en del varor kanske det inte heller räcker med en nationell modell, utan vi behöver samordna oss internationellt, bilateralt eller på EU-nivå.

Åtgärderna ska väljas och utformas för att uppnå den största nyttan. En kombination av flera åtgärder kan skapa flexibilitet och möjlighet att möta fler typer av störningar i samhället. Valet av åtgärd kan också bero på vad det är för syfte man vill uppnå med den stärkta försörjningsberedskapen. Handlar det om att hantera en situation då tillförseln av produkter till landet är störd? Eller att kunna hantera en extraordinär ökad efterfrågan på varor som leder till brist, som exempelvis skyddsutrustning som nu under pandemin? Eller att tillgängliggöra varor som i normala fall inte efterfrågas och därför inte finns tillgängliga på marknaden, till exempel skyddsmateriel specifikt för vissa kriser eller krig?

För det tredje, om det visar sig att det finns skäl för Sverige att återigen inrätta statligt reglerade beredskapslager behöver ett flertal aspekter om deras utformning redas ut. Hur ska beredskapslagren organiseras och vem ska ansvara för dem? Hur ska beredskapslagret finansieras och vem ska betala för dem? Och hur ska logistiken fungera? Dessa frågor kommer att få olika svar beroende på vilka varor och vilka branscher det handlar om.

För att organisera beredskapslager behöver de styras och inriktas. Ansvarsfrågan är viktig, men det finns inget enkelt svar. Vilken roll ska stat och kommun respektive näringslivet ha? Vilka aktörer är lagerhållare och vem äger lagren? Uppbygganden och förvaltningen av lagren behöver också en långsiktigt fungerande finansieringsmodell. Kostnaderna för att upprätthålla beredskapslager var en av anledningarna till att de avvecklades i slutet av 1990-talet. Ytterligare en fråga rör deras lokalisering vilket styrs av en rad faktorer, exempelvis behovet av skydd och sekretess, hotbilden eller tillgängligheten under de situationer då de ska användas.

Det finns fler aspekter som är av betydelse i planeringen inför inrättande av beredskapslager. Exempelvis att fastställa vilka varor inom ett visst område som skall lagras. I ett långsiktigt perspektiv behöver man ha möjlighet att justera inriktningen på beredskapslagringen efter hand. Förändringar i omvärlden och utvecklingen i samhället som visar på nya behov måste kunna återspeglas i beredskapslagringen.

Vår framtida försörjningsberedskap

Pandemin har tydliggjort att försörjningen av vissa varor till Sverige kan störas så allvarligt att bristsituationer uppstår. Beredskapslager skulle kunna användas för att köpa tid till omställning och anpassning för att kompensera för bortfall av import av varor. Det gäller särskilt under förhållanden och situationer där möjligheterna att använda andra åtgärder av någon anledning är begränsade.

Pandemin har också påmint oss om att kriser som i hög grad påverkar vårt samhälle och vårt sätt att leva kan inträffa med kort varsel. När man blickar framåt bör man även ha kriser som Sverige hittills varit förskonade från i åtanke, exempelvis kärnkraftshaverier eller större cyberattacker. Här spelar också händelser i omvärlden en mycket stor roll. Den återupptagna totalförsvarsplaneringen är en reaktion på ett försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge.

För att försörjningsberedskapen ska kunna möta olika typer av kriser finns ett värde i att ha olika typer av åtgärder att använda sig av. Situationen i samhället kan under en kris snabbt förändras och det kan vara oklart hur länge en kris pågår. Vi vet exempelvis just nu väldigt lite om hur pandemin på längre sikt kommer att utvecklas och om dess effekter framöver kommer att samverka med andra typer av kriser. Att ha förberett olika typer av åtgärder för en ökad försörjningsberedskap skapar en flexibilitet inför den typen av osäkerheter.

Sammanfattningsvis kan beredskapslagring utgöra en åtgärd för att trygga Sveriges försörjning av varor. Framför allt när det gäller särskilt viktiga varor som är svåra att ersätta och där inhemsk produktion inte är möjlig. Inför ett beslut om inrättande av beredskapslager krävs dock en analys av deras roll i försörjningsberedskapen. Vi kan dock inte vänta på den perfekta analysen. Det tar tid att återuppbygga försörjningsberedskapen. Att börja med lågt hängande frukt som exempelvis skyddsutrustning för användning vid stora skadeutfall kan vara ett steg på vägen.

För vidare läsning

Ann-Sofie Stenérus Dover, Anders Odell, Per Larsson och Johan Lindgren, 2019, Beredskapslagring En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige, FOI-R--4644--SE.

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning, 2020, Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap, SOU 2020:23.

6 Hur har livsmedelsförsörjningen påverkats hittills av coronapandemin?

Camilla Eriksson och Erika Öhlund

Coronapandemin har blottlagt de sårbarheter som beroendet av ett globalt integrerat livsmedelssystem har skapat. Kort efter pandemins utbrott kom rapporter från olika delar av världen om risk för personalbrist inom jordbruket orsakat av att hela befolkningar hade satts i karantän och gränser stängts. Dessutom fanns oro för att godstrafiken skulle sluta fungera på grund av stängda gränser, personalbrist eller konkurser. Marknaden för livsmedel hade rubbats vilket orsakat att vissa livsmedel måste förstöras på grund av brist på efterfrågan, samtidigt som det rapporteras om brist på andra livsmedel. Vikten av att bygga upp en livsmedelsberedskap för framtida kriser har aldrig varit så tydlig.

Inledning

I slutet av januari 2020 höll en av oss ett föredrag om framtidsscenarier för svenskt jordbruk. Scenarierna hade tagits fram för att inspirera jordbrukets aktörer att föreställa sig och förbereda sig på framtida händelser, även sådana som verkar osannolika. Det bidrar till att bättre kunna hantera oväntade händelser. I ett av scenarierna målades en framtid upp där Sverige inte har någon internationell handel utan är hänvisat till den inhemska livsmedelsproduktionen. Efter föredraget kommenterade en i publiken scenariot med att det ju är fullständigt orealistiskt att Sverige skulle bli helt avspärrat. Det är en av de vanligaste invändningarna som vi som forskar om livsmedelsberedskap får – ett så extremt scenario som avspärrning från världshandeln kan väl aldrig vara relevant? Det svar som gavs vid det tillfället var att framtidsscenarier inte används för att beskriva trovärdiga eller önskvärda framtider utan som ett sätt att synliggöra vilka beroenden som finns och vilka konsekvenser oväntade händelser kan få. En och en halv månad senare, i mitten av mars, hade en tredjedel av världens befolkning satts i karantän och förhandlingar påbörjats för att fortsatt möjliggöra transporter av livsmedel och andra nödvändiga varor över nationsgränser. Vem kunde ana att ett virus skulle kunna utgöra ett hot mot livsmedelsförsörjningen?

Detta får oss att minnas Tage Danielssons välkända monolog om sannolikhet:

Jag menar före Harrisburg så var det ju ytterst osannolikt att det som hände i Harrisburg skulle hända, men så fort det hade hänt rakade ju sannolikheten upp till inte mindre än 100 procent så det var nästan sant att det hade hänt. Men bara nästan sant. Det är det som är så konstigt. Det är som om man menar att det som hände i Harrisburg var så otroligt osannolikt så egentligen har det nog inte hänt.

Coronapandemin har lite samma karaktär som kärnkraftsolyckan i Harrisburg 1979. Trots att pandemiscenarier har använts i decennier inom beredskapsplaneringen så har den snabba och närmast globala nedstängningen av samhällen som pandemin har gett upphov till inte kunnat föreställas, och setts som så osannolik att till och med nu när det har hänt, har vi svårt att ta till oss att det är sant. Coronapandemin har synliggjort hur sårbart vårt livsmedelssystem är för störningar i den globala handeln och den fria rörelsen av människor över nationsgränser. Ännu är krisen inte över. I Sverige är vi mitt i odlingssäsongen. Vilka konsekvenser coronapandemin och de åtgärder som vidtas för att hindra dess framfart kommer att få är just nu svåra att överblicka och bedöma.

Det globala livsmedelssystemet

Sedan andra världskrigets slut har den svenska livsmedelsproduktionen blivit alltmer globaliserad och storskalig. Djurfoder importeras från Sydamerika, reservdelar till maskiner från exempelvis USA, Tyskland och Italien, och beståndsdelarna i handelsgödsel kommer bland annat från Marocko. Utvecklingen har gått i samma riktning även i de länder som vi importerar färdiga livsmedel från. Produktionen på gårdsnivå går bara att upprätthålla om de globala handelsflödena upprätthålls. Det innebär att Sveriges livsmedelsförsörjning är beroende av ett komplext nät av globalt integrerade varukedjor för att fungera.

Under efterkrigstiden byggde Sverige upp en ambitiös och omfattande livsmedelsberedskap. Planeringen byggdes upp efter två dominerande hotbilder – att landet skulle bli avspärrat på grund av krig i Europa, respektive väpnad attack mot Sverige. Hotbilden avspärrning var ett resultat av Sveriges erfarenhet av livsmedelsbrist orsakat av handelsblockader under framförallt det första, men även det andra världskriget. Beredskapslager upprättades med alla de insatsvaror som jordbruket behövde för att kunna fortsätta producera under ett långvarigt krig i Sveriges närområde. Omställningsplaner för hur det svenska jordbruket skulle kunna producera tillräckliga mängder livsmedel med rätt näringsinnehåll utarbetades, och planer togs fram för hur jordbruket skulle försörjas med personal. För hotbilden att krig skulle bryta ut i Sverige antogs att viktiga transportvägar och produktionsanläggningar inom landet skulle slås ut, vilket motiverade lagring även av färdiga livsmedel.

Försörjningsberedskap sågs alltså som en nationell säkerhetsfråga, vilket i sig var en naturlig följd av Sveriges neutralitetspolitik. Detta förändrades i samband med inträdet i Europeiska unionen (EU) 1995. Genom EU-medlemskapet inträdde Sverige i en större gemenskap, och vikten av att ha en nationell försörjningsberedskap tonades ner. Tillgången till livsmedel ansågs säkrad tack vare EU:s inre marknad. Några år dessförinnan hade dessutom hotet om krig i Europa dramatiskt minskat i och med Sovjetunionens sammanbrott och det kalla krigets slut. Försörjningsberedskapen och beredskapslagren av livsmedel och insatsvaror till jordbruket avvecklades successivt för att helt upphöra 2002.

Sedan EU-inträdet har svenska lantbrukare successivt förlorat marknadsandelar på grund av att importen från i första hand EU:s inre marknad har ökat. Ett av tre lantbruk har lagts ner sedan början av 1990-talet, samtidigt som de som återstår har blivit mer storskaliga och specialiserade – en process som ofta kallas strukturalisering. Även livsmedelsindustrin och livsmedelshandeln har strukturaliserats vilket gör att ett fåtal aktörer idag dominerar marknaden. Samtidigt har transportbranschens ökande effektivitet medfört att livsmedelslagren hos privata aktörer, som dagligvaruhandeln, har minimerats och systemet istället bygger på *just-in-time*-leveranser. *Just-in-time* innebär att varor ska levereras i så nära anslutning till försäljningstillfället som möjligt för att minimera lagerhållningen – ett koncept som går stick i stäv med beredskapens behov av överskott och handlingsutrymme. Sammantaget innebär dessa förändringar att redundansen i livsmedelssystemet är mycket liten – inträffar något oväntat är marginalerna knappa.

I en FOI-studie om Gotlands livsmedelsförsörjning uppskattade öns detaljhandel att deras hyllor skulle bli tomma på en till tre dagar utan leveranser från fastlandet – vissa konserver och andra mer sällanköpsvaror skulle kunna räcka upp till 14 dagar i mindre butiker, kortare om konsumenterna hamstrar. När en kris som coronapandemin inträffar är det för sent att bygga upp beredskap, och en kris blir ofta svårare att hantera om ingen har föreställt sig den eller övat den, exempelvis utifrån scenarier om tänkbara framtida kriser.

Coronapandemins effekter på livsmedelsförsörjningen

Miljöforskare har i decennier varnat för att det alltmer effektiviserade och globaliserade livsmedelssystemet riskerar att skapa stora sårbarheter och känsligheter för störningar. Effektivisering minskar ofta flexibiliteten i ett system. Detta har blivit tydligt under coronapandemin. Uttryckt i ekonomiska termer ser vi en samtidig förändring i utbudet och efterfrågan av livsmedel som inte matchar varandra, vilket gör att marknaden för livsmedel i vissa fall kollapsar.

Över hela världen har restauranger och caféer stängt eller kraftigt minskat sin verksamhet, eftersom människor tvingas eller väljer att inta sina måltider hemma för att hålla avstånd till varandra. För livsmedelssystemet innebär det att merparten av alla livsmedel måste nå konsumenterna via detaljhandeln när efterfrågan från restauranger och storkök dramatiskt har minskat. Det kan tyckas oproblematiskt eftersom samma antal människor fortfarande måste äta sig mätta, men i praktiken får en sådan dramatisk förändring av efterfrågan följdverkningar på hela varukedjan – livsmedel som ska till detaljhandeln istället för restaurangbranschen måste förpackas annorlunda, köpas upp via andra kanaler och transporteras till andra platser.

Samtidigt ökar efterfrågan, och brist uppstår, av vissa produkter och tjänster. Hitills har USA drabbats särskilt hårt av störningar i livsmedelsförsörjningen. Ameri-

kanska medier rapporterar om hur stängda restauranger och storkök lett till att lantbrukare behövt förstöra tonvis med produkter som lök, potatis och mjölk, samtidigt som välgörenhetsorganisationer som bedriver soppkök larmar om brist på livsmedel. Flera amerikanska slakterier har stängt på grund av att en stor del av personalen har drabbats av coronaviruset, vilket tillsammans med hushållens hamstring av livsmedel har resulterat i att ransonering av kött diskuteras. Konsumtionsmönstren förändras också under krisen – vi tillagar inte samma typ av produkter hemma som vi konsumerar på restaurang, vilket leder till att vissa livsmedel inte kan säljas. Exempelvis rapporterade tv-kanalen BBC i maj att trots att efterfrågan på kaffe i allmänhet har ökat kraftigt under pandemin när hushåll har bunkrat varor, så har försäljningen av kaffe av högre kvalitet nästan försvunnit helt eftersom sådant kaffe oftare dricks på restauranger och caféer snarare än i hushållen.

I Europa tog många länder under mitten av mars beslut om att stänga gränserna för persontrafik, samtidigt som godstrafiken skulle tillåtas fortsätta som vanligt. Trots det rapporterades i slutet av mars om långa köer vid gränserna, orsakade av omfattande kontroller och otydliga regelverk. Dessa problem har varit övergående och inga större störningar har uppstått – men situationen gav en fingervisning om vilka konsekvenser en helt stillastående godstrafik hade kunnat få. Transportbranschen hotas fortsatt av stora ekonomiska bortfall som i förlängningen kan leda till konkurser, vilket är en fråga som är särskilt allvarlig för sjötrafiken som hanterar en stor del av Sveriges livsmedelsimport.

De stängda gränserna har dessutom fått effekter på personalförsörjningen i jordbruket. Lantbrukare i Spanien, Tyskland, Storbritannien men också Sverige larmar om att de redan har eller kommer att svårt att få tag i utländsk säsongsarbetskraft för att skörda sina grödor på grund av pandemin. En offentlig debatt bröt ut redan i inledningen av krisen om att svenska arbetslösa varken vill eller kan ta jobben eftersom arbetet är tungt, beläget på landsbygden i många fall långt från närmsta tätort. Från lantbrukarnas sida påtalas att detta är jobb som kräver förkunskaper om lantbruk och att det krävs ännu fler personer som arbetar på gårdarna om arbetare med många års erfarenhet ska ersättas av oerfarna personer. Vad händer om lantbrukarna inte får tag i arbetskraft för skörden? Det finns en risk att krisen leder till allvarliga störningar i livsmedelstillgången på några månaders sikt. Eftersom pandemin är global sitter alla länder i samma båt, vilket innebär att problemen kan bli än mer omfattande.

Samtidigt minskar hushållens köpkraft som en effekt av arbetslöshet, vilket i sin tur är ett resultat av att företag stoppar sin produktion eller går i konkurs. Kriser drabbar oftast de mest utsatta hårdast. World Food Program, FN:s livsmedelsprogram beräknar att andelen akut svältande i världen kan komma att nästan fördubblas i slutet av 2020 på grund av pandemin. Även människor i höginkomstländer drabbas. Dagens Nyheter har rapporterat om hushåll i Paris som inte har råd med mat på grund av att de har förlorat inkomsten, samt att många gymnasieelever

i Stockholm är beroende av skolluncherna, och skolor därför har fortsatt att erbjuda skollunch trots att gymnasierna bedriver undervisningen på distans.

Hur ska vi bygga upp livsmedelsberedskap?

Effekterna av coronaviruset har som vi visat ovan hittills orsakat störningar för livsmedelsförsörjningen inom fyra olika, men nära relaterade områden – kollapsande marknader, logistikproblem, personalbrist i jordbruket och sviktande köpkraft. Samtliga dessa är ett resultat av en kombination av de åtgärder som olika stater har vidtagit för att stoppa smittspridningen, och det faktum att livsmedelssystemet idag är globalt integrerat. Fram till mitten av 2010-talet sågs det som problematiskt att Sveriges livsmedelsförsörjning var avhängigt fungerande handel i ett globalt integrerat livsmedelssystem. År 2015 antog Sveriges riksdag en ny inriktning för försvarspolitiken 2016–2020, då beslut fattades att återuppbygga det civila försvaret. Sedan dess har ett antal utredningar, analyser och projekt utförts som visat på vikten av att hantera de sårbarheter som ett globalt integrerat livsmedelssystem ger. Hösten 2020 ska ett nytt inriktningsbeslut för försvarsperioden 2021–2025 fattas i Sveriges riksdag, som förväntas ge utökad finansiering och ökad prioritet till uppbyggnaden av civilt försvar, där livsmedelsberedskap ingår.

Coronapandemin har dessutom fått många av samhällets olika aktörer, såväl offentliga som privata, att inse att mat är livsviktigt och att vi behöver någon som sår, odlar och skördar den. För att det ska fungera krävs tillgång till insatsvaror i både jordbruket och livsmedelsindustrin, samt transportsystem som fungerar även i kris och krig, för att distribuera maten. Men vad kan konkret göras för att öka redundansen och minska sårbarheter i hela livsmedelskedjan så att livsmedelsförsörjningen har bättre förutsättningar att fungera i framtida kriser?

Ett sätt är att korta varukedjorna i livsmedelsförsörjningen – från produktion av insatsmedel till jordbruket ända fram till konsument. En förutsättning för det är att avgörande insatsvaror till jordbruket, som drivmedel och gödsel, kan produceras i Sverige eller i länder som Sverige kan ha tillförlitliga krishandelsavtal med. Inom miljöpolitiken har frågan om att ställa om till fossilfritt jordbruk diskuterats under många år. I början av året tillsatte regeringen en utredning om omställning till fossilfritt jordbruk som en del i uppfyllandet av det klimatpolitiska ramverket som lanserades för två år sedan, med målsättningen att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Här finns en potentiell synergieffekt – ett fossilfritt jordbruk kan ge ett livsmedelssystem som är bättre rustat för framtida kriser. Sverige har större potential att producera fossilfria insatsvaror som biodrivmedel och alternativa gödselmedel. Potentialen för att producera biodrivmedel och gödsel är även stor i Finland, som Sverige haft krishandelsavtal med sedan kalla kriget.

Samtidigt är det hög tid att ompröva de instrument som användes för att trygga livsmedelsförsörjningen under det kalla kriget. Här behöver ett antal frågor redas

ut för att komma vidare i uppbyggandet av en ny livsmedelsberedskap. Ska beredskapslager återupprättas, hur stora ska de vara, vad ska de innehålla? Ska de i så fall vara i statens eller näringslivets regi? Ska livsmedelsföretag redan i förväg vara beredda att ställa om produktionen till att producera det samhället mest akut behöver i en kris? Hur kan de i så fall kompenseras för de merkostnader sådana förberedelser kan kosta? Hur ska de livsmedel som kan produceras eller importeras fördelas under en kris?

Avslutningsvis behöver vi fortsatt vara förberedda på det oväntade. Det är viktigt att lärdomar dras av såväl inträffade störningar som den krishantering som har genomförts av regeringar, myndigheter och privata aktörer för att undvika störningar. Det är samtidigt viktigt att coronapandemin inte blir en mall för alla framtida beredskapsinsatser, utan beredskapsplaneringen måste ta höjd för olika oväntade kriser – även om de idag framstår som osannolika. Men hur? Ett första steg är att offentliga och privata aktörer gemensamt utvecklar och använder olika framtidsscenarier, både sådana som berör pandemier men kanske än viktigare sådana som fokuserar på andra kriser. De kan bli viktiga verktyg för att identifiera sårbarheter, behov och åtgärder samt fördela ansvar för vem som ska lösa utmaningarna, så att en struktur finns på plats innan nästa kris bryter ut.

För vidare läsning

Camilla Eriksson, 2018, Livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv. MSB Rapport 1223. Stockholm: MSB.

Livsmedelsverket, 2015, Slutrapport: Gotland utan transporter – kommer maten att räcka? Uppsala: Livsmedelsverket.

Lena Molin och Malin Östensson, 2015, FOI-R--4109--SE. Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå. En studie utförd på uppdrag av Livsmedelsverket.

7 Statlig antagonistisk påverkan i pandemins spår

Patrik Thunholm

Det säkerhetspolitiska läget i Europa har över tid försämrats och sedan några månader tillbaka sveper också en pandemi fram. Samtalet om Corona handlar inte bara om viruset i sig, utan innehåller också spekulationer om ekonomiska konsekvenser och många andra relaterade frågor som exempelvis psykisk ohälsa och våld i nära relationer. Pandemin ställer Sverige inför svåra samhällsprovningar på kort och lång sikt, samtidigt som den blottar både nya och sedan tidigare kända sårbarheter. Dessa skulle kunna utnyttjas av främmande makt och medföra långsiktiga konsekvenser för Sveriges säkerhet.

Det vi nu upplever väcker många angelägna frågor och för några kommer det dröja länge innan vi får tydliga svar. En av frågorna är om och hur statliga antagonistiska aktörer, eller deras ombud, tar tillfället i akt att påverka det svenska samhället i allmänhet samt Polismyndighetens och Säkerhetspolisens ansvarsområden i synnerhet under pandemin.

Pre-pandemi med geopolitiskt muller

Den geopolitiska turbulensen har varit tilltagande en tid och kraftmätningen mellan stormakterna har lett till att internationella normer och samarbeten försvagats. Sveriges geografiska läge i Östersjöregionen är viktigt ur både ett militärt och säkerhetspolitiskt perspektiv, något som under de senaste åren märkts genom att statliga antagonistiska aktörers aktiviteter för att försvaga Sverige har intensifierats. Globalisering, digitalisering och teknikutveckling har varit av stort värde, men har också gjort att vi idag kan se en bredare, djupare och mer komplex hotbild mot landet.

Konflikters natur kan påminna mycket om icke-antagonistiska kriser; här finns en hög grad av osäkerhet och oförutsägbarhet. Motståndaren agerar under tröskeln för krig, och strävar efter att till exempel försvaga, utan att provocera fram en kostsam militär konflikt. Ökad polarisering kan skapa möjligheter för en motståndare som vill driva på sociala utvecklingar som försvagar ett land inifrån. Det kan handla om att förmedla bilden av Sverige som ett land i kaos och förfall, vilket i förlängningen kan skapa splittring i flera läger. Denna påverkansstrategi har länge fokuserat på migration och kriminalitet, men kan under pandemin skifta inriktning och istället handla om hanteringen av pandemin och dess efterverkningar.

Pandemin

I skrivande stund är världens stater fullt upptagna med att hantera virusets framfart, samtidigt som samhällen måste fortsätta att fungera trots restriktioner och andra konsekvenser. Vi ser en global kris med stor efterfrågan på kritiska varor, något som bland annat lett till friktioner i multilaterala samarbeten när stater hävdar sina nationella intressen framför gemensamma. Att pandemin ianspråkar vanligtvis tillgängliga resurser, öppnar möjligheter för statliga antagonistiska aktörer att agera för att underblåsa dessa försämrade internationella relationer. Planer kan sättas i verket och målsättningar som tidigare varit svåra att uppnå blir plötsligt tänkbara. Samhällskriser och tider av oro har även historiskt gett tillfälle för främmande makt att bedriva säkerhetshotande verksamhet, kartlägga skyddsvärden och sårbarheter samt sprida felaktig information.

Vi kan inte utesluta att statliga antagonistiska aktörer kommer att utnyttja pandemin för att försöka underminera förtroendet för svensk offentlig sektor och svensk krisberedskapsförmåga. I den stundtals högljudda debatten om virusets ursprung och initiala spridning, finns alltifrån anklagelser mellan världsledare till allehanda konspirationsteorier. Även den svenska strategin har blivit föremål för desinformationskampanjer, spridning av fientliga och skadliga narrativ som underminerar offentliga institutioner och myndigheter. De möjligheter som digital och otillbörlig informationspåverkan bjuder, påminner oss om att den med västvärlden så tätt förknippade yttrandefriheten också kan vändas till en sårbarhet som kan utnyttjas av såväl statliga antagonistiska aktörer som deras ombud. Det är därför viktigt att värna denna skyddsvärda frihet.

Psykologiska påverkansmedel har länge varit ett viktigt verktyg i konflikter. Ett sätt för en antagonist att utnyttja dessa under den pågående pandemin kan vara att rikta in sig mot samhällskontraktet mellan medborgare och makthavare. Det kan skapa eller påskynda utvecklingen av ett legitimitetsgap ifråga om förtroende och tillit. Ett urholkat förtroende för offentliga institutioner kan i förlängningen leda till att samhällsoron ökar, med ordningsstörningar som följd. För att bevara förtroende och tillit är det viktigt att upprätthålla transparens i fattade beslut.

Post-pandemi med antagonistiska möjlighetsfönster

Parallella händelser, som exempelvis värmebölja, översvämning, skogsbrand, ordningsstörningar och social oro, kan också uppstå medan samhället fortfarande är sysselsatt med att hantera smittspridningen och tillhörande sjukdomsutbrott. Sådana händelser kan innebära svåra utmaningar för de svenska blåljusorganisationerna som redan nu arbetar i ansträngt läge med de begränsningar och den höga arbetsbelastning som pandemin har medfört. Krisen kommer inte att vara över när den akuta pandemin tynar bort.

En försvagad ekonomi tillsammans med geopolitiska spänningar kan ge påfrestningar och osäkerhet framöver. Det finns överhängande risk för en lågkonjunktur, i vilken vi kan vänta oss fler företag i konkurs och högre arbetslöshet. Snabbt

förändrade ekonomiska förutsättningar kan leda till allmän samhällsoro, missnöje och ökad brottslighet. En sådan utveckling skulle inte bara påverka Polismyndigheten direkt, utan även öppna ett möjlighetsfönster för statlig antagonistisk påverkan med sikte på att ytterligare försvaga landet inifrån.

Den sociala oro som kan följa i pandemins spår kan möjligen bli mer märkbar i redan utsatta områden. Här kan ett upplevt bristande intresse från samhällets sida spådas på och göra att människor känner sig nedprioriterade, vilket i sin tur kan förstärka känslan av marginalisering och utanförskap. Dessa faktorer, tillsammans med en ökad ekonomisk utsatthet, kan i sin tur bidra till en gynnsam rekryteringsbas för lokala kriminella grupperingar.

Samtidigt som pandemin hanteras är det viktigt att ta sig tid att lyfta blicken och förbereda sig på andra händelser. Det gäller både sådant som rör försämrade ekonomi och parallella skeenden. En framtida kapacitetsskuld måste också beaktas. Det vill säga den skuld i ordinarie operativ verksamhet som blåljusorganisationer och andra har att handskas med efter att den akuta hanteringen har passerats. En väg framåt mot ökad förberedelse inom dessa områden kan vara att utveckla en sammanhållen och scenariobaserad planering som utgår från en bred uppsättning hanterande aktörer.

Polismyndigheterna och den inre säkerheten

En statlig antagonistisk aktör tar inte hänsyn till, utan exploaterar snarare, uppdelningen mellan det civila och det militära, mellan inre och yttre hot. Skyddet av den inre säkerheten kan betraktas som en av statens kanske viktigaste uppgifter, och något som i första hand ankommer polismyndigheterna. Det handlar om Sveriges förmåga att upprätthålla och säkerställa grundläggande institutioner som vidmakthåller det demokratiska statsskicket, rättsväsendet och den brottsbekämpande förmågan på nationell nivå.

Pandemin innebär en påfrestning på den inre säkerheten. Områden som påverkas är bland andra: allmänna sammankomster, vapen och våld, narkotika, komplexa cyberbrott, penningtvätt, bedrägerier mot välfärdssystemet, tillgreppsbrott, miljöbrott, människohandel, människosmuggling, extremism och arbete mot brottslighet i utsatta områden. Polismyndigheterna ser en utmanande situation med en osäker lägesbild som hela tiden förändras.

Stängda gränser bidrar till en förändrad polisiär operationsmiljö, bland annat utifrån en förändrad narkotikasituation. Dyrare narkotika kan innebära att missbrukare begår fler tillgreppsbrott för att finansiera sina inköp. Uteblivna narkotikapartier kan dessutom leda till att kriminella aktörer blir skuldsatta, vilket i förlängningen kan leda till våld i samband med indrivningar och utpressning. Den förändrade narkotikasituationen kan skapa obalans i kriminella miljöer med ökad våldsupptrappning i konkurrensen om marknadsandelar. Det finns en risk för fler skjutningar och sprängningar.

Ökad ekonomisk utsatthet, restriktioner eller missnöje med myndigheters agerande kan leda till opinionsyttringar och allmän oro. Detta har vi redan sett i andra länder. En statlig antagonistisk aktör kan i detta läge försöka dra nytta av digitaliseringens möjligheter för att med utgångspunkt i något faktiskt inträffat eller fejkat, försöka polarisera och försvaga. Ett manipulerat videoklipp som visar ett våldsamt och tillsynes obefogat polisingripande skulle till exempel kunna vara gnistan till oroligheter. Spridningen skulle kunna bli stor innan äktheten verifierats eller avsändaren gått att spåra. Utnyttjande av den digitala informationsmiljön för att sätta igång aktiviteter i det fysiska rummet är något som redan inträffat.

En konkretisering av hotbilden

Statliga antagonistiska aktörer kan rikta många olika typer av hot mot Sverige och därigenom hålla Polismyndigheten med flera aktörer sysselsatta. Psykologiska påverkansmedel har som nämnts, länge varit ett viktigt verktyg i konflikter. En psykologisk operation utgår från att exploatera den enskilda människans och gruppens känslöstämning i syfte att påverka uppfattningar, inställningar och uppträdande för att uppnå egna politiska och militära mål. Denna förmåga demonstrerades exempelvis under det amerikanska presidentvalet 2016. Utöver valpåverkan noterades även aktiviteter i sociala medier som ledde till sammandrabbningar i det fysiska rummet. En statlig ”trollfabrik” skapade och modererade en nationalistisk respektive en muslimsk Facebooksida. Dessa två Facebooksidor, som hade flera hundra tusen följare vardera, var varandras meningsmotståndare och fylldes med åtskillig desinformation. Polariseringsstrategin höll sig inte enbart till det virtuella. Vid ett tillfälle möttes anhängarna för respektive Facebookgrupp för att demonstrera mot varandra, på en och samma plats. Ett sådant händelseförlopp skulle ha direkt påverkan på polismyndigheternas ansvarsområde, oavsett om det handlar om en pandemirelaterad opinionsyttring eller ej.

I fallet med den pågående pandemin och en befolkning skulle utgångspunkten för psykologisk påverkan kunna handla om rädsla för viruset, ilska över hanteringen eller känsla av utanförskap från boende i socioekonomiskt utsatta områden. För att höja medvetenhet kring hoten och i förlängningen öka förmågan till detektion är det viktigt att konkretisera den mångfacetterade hotbilden.

Tankar kring vägen framåt

Det är viktigt att vara medveten om hur den samtida hotbilden ser ut. Sådan medvetenhet ger samhällsaktörer grundförutsättningar att uppmärksamma sårbarheter och detektera antagonistiska aktiviteter. Paradoxalt nog kan aktörerna utgöra en sårbarhet i sig. Detta i de fall de arbetar isolerat och med parallella hanteringsprocesser under ett svårförståeligt skeende. Trots att myndigheter är självständiga under sina uppdrag är det centralt att de samordnar sina ansträngningar för att möta den breda, djupa och komplexa hotbilden. Ansträngningarna måste utformas klokt, så att de på bästa sätt möter den samtida hotbilden.

Samtidigt som vi noterar den geopolitiska turbulensen, måste vi lära oss att leva med en osäker framtidsprognos. Pandemin skapar problem som behöver lösas omedelbart, med risk för att mer långsiktiga perspektiv läggs åt sidan. Det är viktigt att ta sig tid att lyfta blicken och förbereda sig på följdkonsekvenser, samt parallella händelser på kort och lång sikt. Den mångfacetterade hotbilden kan vara samordnad, vilket gör att de insatser som vidtas för att motverka den, också måste vara samordnade över flera olika områden. Hantering som spänner över flera områden talar för aktörsgemensam analys och planering och kanske till och med en sårbarhetsreducerande översyn av ansvarsprincipen.

Det aktörsgemensamma arbetet bör ske utifrån robusta antaganden för att skapa förklarings effekter kring hoten. I detta sammanhang bör en statlig antagonistisk aktörs intressen och modus (tillvägagångssätt) utgöra en dimension. Arbetet kan utgå från scenarier, vilka bland annat analyseras med avseende på vilka som är de hanterande aktörerna och huruvida dessa befinner sig på lokal, regional, eller nationell nivå. De aktörer som är primära och sekundära i situationen identifieras samt om det finns områden inom vilka det saknas given aktör.

Aktörsanalysen kan ligga till grund för fortsatta studier av hanteringsprocesser på både kort och lång sikt samt på olika geografiska och hierarkiska nivåer. Processanalysen gör det möjligt att identifiera vilka förmågor som redan finns eller måste tillskapas, samt vilka aktörer som ska inneha dessa förmågor. Aktörsgemensam analys och planering är inte engångsföreteelser vars resultat gäller för all framtid, utan snarare iterativa processer vilka kräver fortlöpande uppföljning och utvärdering i takt med att den dimensionerande hotbilden förändras.

Genom ansvarsprincipen är polismyndigheten de viktigaste aktörerna gällande inre säkerhet. Myndigheterna har en stor uppgift i att hantera den mångfacetterade hotbilden, både i och bortom den samhällskris vi nu ser. Det faktum att en statlig antagonistisk motståndare kan tänkas använda öppna och dolda medel under tröskeln för väpnad konflikt, gör uppgiften både större och viktigare. Polismyndigheterna måste få en framträdande roll när totalförsvaret utvecklas.

För vidare läsning

Säkerhetspolisen. 2015–2019. Årsböcker.

Regeringen, 2020, En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. SOU 2020:29

8 Vi talar men vem lyssnar? Kriskommunikation under pandemin

Ola Svenonius

Medan coronapandemin blottlägger brister i svensk krisberedskap gällande t.ex. beredskapslager, tydliggör den också andra sociala och politiska aspekter i svenskt samhällsliv. En sådan aspekt är hur olika utsattheten ser ut för olika människor. En annan är myndigheternas problem med att nå ut till olika delar av befolkningen. Information till befolkningen om vi ska bete oss under en kris – kriskommunikation – var inte anpassad efter utsatta målgruppers behov. Artikeln diskuterar hanteringen av pandemin ur ett kommunikationsperspektiv och argumenterar för en mer proaktiv syn på verksamheten.

Kommunikationsarbete under pandemin

Sverige har valt en annorlunda strategi för hantering av coronapandemin än majoriteten av de europeiska länderna och stor uppmärksamhet har riktats mot den svenska hanteringen. En följd av denna uppmärksamhet är att krisinformationen som går ut till befolkningen får effekter långt utanför landets gränser och påverkar Sverige bilden. Ett exempel är de internationella reaktionerna på att svenska myndigheter ger ut ”rekommendationer” snarare än förbud, som i andra länder. Politiken kring inreseförbud för svenska medborgare är ett annat. Ur ett kommunikationsperspektiv är coronapandemin speciell eftersom dess globala och samhällsövergripande karaktär gör att kriskommunikation och Sveriges internationella relationer smälter samman.

På grund av allvaret i situationen och den speciella ställning som Sverige nu befinner sig i ur internationellt perspektiv är det därför av särskild vikt att kommunikationsarbete sker på ett stringent och planerat sätt, både utåt och till den egna befolkningen.

Pandemi och infodemi

De senaste månaderna har präglats av osäkerhet kring kunskapsläget gällande coronaviruset. Pandemin har åtföljts av en våg av vilseledande information, som av Världshälsoorganisationen WHO har kallats en ”infodemi” som försvårar kriskommunikationen för svenska myndigheter. Desinformation med fokus på coronaviruset har cirkulerat på sociala medier sedan i januari, enligt EU:s faktagranskande enhet East Stratcom Task Force. En myriad aktörer söker spå på den redan existerande osäkerheten, bland annat genom att spekulera i potentiella botemedel, nationella strategier och konspirationsteorier kring virusets ursprung. Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen, gick i slutet av mars ut med en varning om coronarelaterad desinformation på sociala medier. Detta

visar allvaret i situationen. Först under maj ser vi tendenser på att mängden vilseledande inlägg i Europa börjar mattas av.

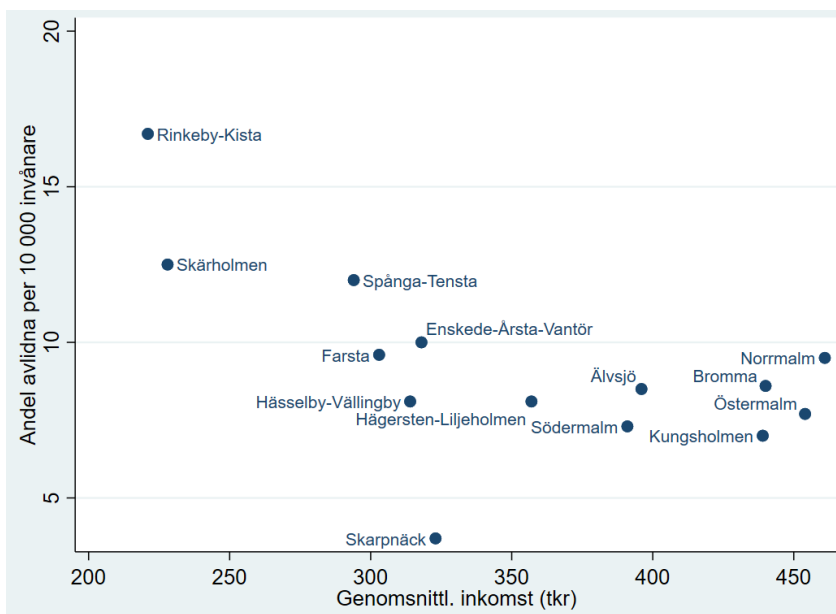
Sverige är inte specifikt utsatt för informationspåverkan, hävdade försvarsminister Peter Hultqvist i en debattartikel den 24:e mars i Aftonbladet. Snarare har den svenska coronastrategin använts både som ett positivt fall och ett skräckexempel av debattörer och medier världen över. I vissa fall på ett felaktigt eller medvetet vilseledande sätt. Den svenska strategin ter sig för många i omvärlden unik och svår att förstå. Medan den svenska befolkningen till övervägande del slöt upp kring regeringens strategival under mars och april, såg många med familj och vänner i andra länder desto större anledning att tvivla på om öppenheten verkligen var rätt metod. Många förfärades över vad som ansågs vara en brist för respekt för människoliv och brist på kritiskt tänkande hos de som accepterade strategin utan eftertanke.

Utsattheten är inte jämnt fördelad

Parallellt med desinformation och svårigheten att förklara den svenska pandemistategin, stod det tidigt klart att utsattheten för covid-19 var ojämnt fördelad. Tydligast visar sig detta i statistiken för antalet avlidna i Stockholm, den hittills värst drabbade regionen i Sverige. Region Stockholm redovisar regelbundet siffror över antalet avlidna. Statistiken av antalet avlidna i covid-19 fram till den 26:e maj visar att antalet avlidna per 10 000 invånare i Rinkeby-Kista stadsdel är mer än fyra gånger så hög som i höginkomstkommunen Danderyd. Samhällets ojämlikhet i fråga om hälsa – känd sedan länge – blev nu en fråga om liv och död.

För närvarande pågår en debatt om huruvida den svenska coronastrategin var rätt eller fel. Det är för tidigt att uttala sig om detta i skrivande stund, och frågan om kriskommunikation är endast en aspekt av samhällets samlade svar på pandemin. Poängen här är att oavsett om strategin faller väl ut i internationell jämförelse eller ej har den haft ett högt pris i termer av människoliv i utsatta områden, en faktor som av allt att döma inte togs i beaktande när strategin utformades. Detta är inte en fråga om huruvida den grundläggande inriktningen var rätt eller fel, utan hur den inriktning som tidigt valdes omsattes i praktiken. Regeringens coronastrategi består av flera olika mål och kriskommunikation är en metod för att uppnå vissa av dessa mål, till exempel att minska takten på smittspridningen. En strategi som till stor del bygger på frivillighet och personligt ansvar måste dock ge befolkningen möjlighet att agera rätt, i den utsträckning som detta är möjligt. Är det inte möjligt kanske andra vägval bör övervägas. Här finns lärdomar att dra.

Figur 1 visar ett diagram där genomsnittlig årsinkomst relateras till andelen döda i Stockholms kommuns stadsdelsnämnder fram till slutet av maj 2020. Här syns korrelationen mellan dödlighet i covid-19 och inkomst tydligt.



Figur 1. Spridningsdiagram mellan årsinkomst och andel avlidna i covid-19 i Stockholm. Källa: SCB, Inkomst- och taxeringsregistret, 2016 (medelinkomst i tusen kronor för ålderna 20-64 år); Smittskydd Stockholm, Statistik covid-19 (data fram till 2020-05-26, inhämtad 2020-05-28). Pearsons korrelationskoefficient för dataserien är -0,59.

En faktor som tidigt sades bidra till dödstalen är tillgången till korrekt information till befolkningen. Debattörer var snabba att dra slutsatsen att det var språkkompetens som låg till grund för överrepresentationen av avlidna i covid-19 i områden med låg inkomst. Senare visade det sig att situationen inte lät sig beskrivas så enkelt. Om en person har möjlighet att ta till sig och agera på krisinformation eller inte kan bero på många faktorer, varav språk endast är en. Flera faktorer spelar in, till exempel tillgång till Internet, underliggande hälsorisker, hög ålder, missbruk, trångboddhet etc. Eftersom dessa ofta är relaterade till fattigdom är det svårt att bortse från den starka korrelationen mellan just inkomst och hälsa.

Sveriges kriskommunikation inleddes reaktivt

Myndigheter står inför stora utmaningar när det gäller möjligheten att påverka beteenden. Forskningen betonar vikten av dialog, målgruppsanpassad kommunikation och att en tydlig samhällspolitisk orientering integreras i kommunikationsarbetet. Så sent som förra året visade emellertid forskare vid Mittuniversitetet i en internationellt jämförande studie att den traditionella, brett anlagda envägskommunikationen fortfarande är normalfallet.

Sverige är inget undantag. Sveriges kriskommunikation kring coronapandemin sattes igång på allvar i samband med att regeringen den 19 mars gav ett uppdrag

till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att samordna och effektivisera informationen till befolkningen med anledning av pandemin. Vid den tidpunkten fanns förmodligen redan en samhällsspridning i Stockholmsområdet, givet den kunskap som vi har nu. I början av krisen när myndigheter började se en samhällsspridning publicerades snabbt generell information på till exempel krisinformation.se, och på respektive myndighets webbsidor. Den beredskap som fanns i Sverige fokuserade på information bland annat till vårdgivare, kommuner och andra aktörer i utsatta verksamheter.

MSB arbetar utifrån en praktiskt orienterad målgruppsanalys som utgår från de metoder som finns till förfogande. Någon utförligare målgruppsanalys av allmänheten fanns inte innan informationssatsningen startade i mitten av mars. Detta trots att Folkhälsomyndighetens (FOHM) har tillgång till omfattande hälsostatistik, till exempel genom den nationella folkhälsoenkäten som genomförs varje år. Information på andra språk som nu ligger på webbsidan och på krisinformation.se, är alla daterade till tidigt i april, efter att läkare hade slagit larm om att invånare i socialt utsatta områden tenderade att överrepresenteras i dödsstatistiken.

Efter att regeringen gav MSB i uppdrag att nå ut till hela befolkningen i mitten av mars har mycket hänt. Informationsarbetet är idag mer lokalt och dialoginriktat än tidigare. En rad myndigheter producerar idag information till olika målgrupper, exempelvis regeringskansliet, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, kommuner och regioner (till exempel genom Transkulturellt centrums hälsoinformatörer i Region Stockholm) och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Mer utförlig information som förklarar Sveriges strategival och klarlägger de rättsliga förutsättningarna finns till viss del på engelska, men den daterades tidigast i slutet av mars. MSB:s kampanj, som förvisso inte täcker samtliga berörda aktörers arbete, har utvärderats parallellt med utförandet och fått gott utfall enligt de satta målen. Inledningsvis var alltså den svenska hållningen reaktiv och saknade en strategisk ansats med målsättningar, målgruppsanalys och angreppssätt. Efter en initial chock har den offentliga förvaltningen gått från en bred enkelriktad kommunikationsstrategi till en mer blandad sådan, med större inslag av lokala insatser och målgruppsanalys än tidigare. Det finns alltså ett tydligt före och efter regeringsuppdraget avseende kriskommunikationen om covid-19.

En proaktiv strategi

Vad är då en proaktiv kommunikationsstrategi? Det innebär att planera för en bredd av sannolika scenarier, att förbereda sig så långt det går redan innan något händer, för att när det väl händer snabbt kunna sätta igång arbetet.

När det gäller kommunikation är tidsfaktorn avgörande. Idén är att inte bara snabbt tillgängliggöra information, utan att aktivt försöka sprida budskapen hos rätt målgrupper. Aktivt kommunikationsarbete analyserar och segmenterar målgruppen för att nå ut, till skillnad från en mer passiv strategi som endast publicerar sin version för dem som hittar den. Till sist försöker den aktiva kommunikatören

föregå samhällsdebatten och förskjuta tolkningsramen i det samhälleliga samtalet i en gynnsam inriktning. Under en kris kan det handla om att vara väldigt tydlig med att presentera och motivera bakomliggande antaganden som ligger till grund för politiska beslut. Det kan också handla om att snabbt offentliggöra information som visar den potentiella faran med till exempel desinformation, för att på så sätt tydligt påvisa hotbilden.

Detta bygger på att det finns ett system på plats redan innan krisen inträffar. Då kan myndigheter och andra aktörer lättare tillmötesgå informationsbehovet när det uppstår. FOHM och regionernas smittskyddsplaner innehåller till exempel redan planer för en framtida influensaepidemi. Så sent som i december 2019 publicerade FOHM en utmärkt rapport om kommunikationsarbete under en pandemi. Detta ökar behovet av framtida utvärdering kring varför kommunikationsarbetet bedrevs så reaktivt bara någon månad efter att rapporten hade publicerats.

En proaktiv kommunikationsstrategi för en (internationell) kris behöver innehålla tydliga mål, medel, tidsplan och en konsekvensanalys. Den bör till exempel kunna svara på följande frågor:

- Vilken målbild har vi?
- Vilka åtgärder har andra länder hittills vidtagit? Med vilka resultat?
- Hur påverkar Sveriges vägval våra internationella samarbeten?
- Vilka är de särskilt utsatta grupperna? Hur ser deras sociala kontext ut? Vilka hinder finns för att nå ut till dessa grupper?
- Hur kan vi möta vilseledande information?
- Det är av stor vikt att myndigheter och andra centrala aktörer inte sprider motsägelsefulla budskap. Hur ska samordning av kommunikationsinsatserna ske? Sker kommunikationen med samma röst, eller bidrar olika aktörer med olika information?
- Vilka aspekter riskerar att tappas bort när myndigheterna utformar kommunikationsstrategier inom respektive ansvarsområde?

Dessa är grundläggande frågor vars svar är komplexa och ofta kräver omfattande förkunskaper. Trots det är det en viktig lärdom av hanteringen av pandemin hittills att svenska policyval är betydelsefulla kommunikativa handlingar i sig, både i Sverige och internationellt. ”Allt kommunicerar”, är en viktig lärdom att ta till sig.

En proaktiv strategi innebär också en mer nyanserad segmentering av målgrupperna för informationsinsatser. En mer avancerad analys av målgrupperna är nödvändig, följd av möjlighet till variation i stil och innehåll när olika grupper tilltalas. Givet den kunskap som finns idag torde följande grupper, utöver de medicinska riskgrupperna, vara av särskilt intresse:

- Personer som av olika anledningar inte litar på ”etablerade” medier och som är i riskzonen för att ta till sig och sprida vilseledande, eller i värsta fall, avsiktligt missvisande information.
- Personer som inte kan stanna hemma från arbetet, till exempel lågin-komsttagare utan fast anställning, frilansarbetare med svag social säkerhet och arbetande i serviceyrken som är samhällskritiska.
- Personer som inte har möjlighet att ta till sig information på svenska eller engelska.
- Personer som inte anser sig berörda av krisen eller som tidigt ansåg att den var över.
- Personer som på olika sätt vårdar eller tar hand om personer i en risk-grupp, eller lever tillsammans med person i riskgrupp.
- Ytterligare en intressant grupp är den heterogena gruppen migrerande arbetstagare som har flyttat till Sverige under sitt vuxna liv. Här finns både it-ingenjörer, hantverkare och akademiker. Denna grupp är i stor utsträckning hänvisad till Google Translate och internationella medier, där Sverige utmålades som att ”spela poker med döden”.

Listan är naturligtvis inte uttömmande, men att tänka på den grundläggande frågan ”Vilka är de särskilt utsatta grupperna?” i bredare termer kan ses som ett verktyg för att förbereda sig inför framtida kriser.

Den sista målgruppen är särskilt intressant. Här ställs höga krav på kriskommunikationen eftersom gruppen är så heterogen. Något som blev tydligt under mars 2020 var att många utrikesfödda häpnade över hur en bred majoritet av de inrikes födda slöt upp kring regeringens hållning, och hur offentlig debatt i flera fall trycktes undan. Detta skapade i sig stress och oro.

En proaktiv kriskommunikation kan tidigt gå ut och ge olika målgrupper möjlighet att, om inte acceptera, så i alla fall förstå varför myndigheter agerar på ett visst sätt. Informationsbehov kan identifieras som även gynnar befolkningen generellt. De flesta människor har inte djupa kunskaper om smittskyddslagen, den svenska förvaltningsmodellen, eller avsaknaden av ett undantagstillstånd i svensk lagstiftning. Om de juridiska förutsättningarna beskrivs på ett övergripande sätt kan en viss del av förvirringen kring svensk lagstiftning bemötas på ett tidigt stadium. Detta är emellertid ett dilemma som gränsar till frågor om propaganda, yttrandefrihet och olika typer av demokratiförståelse, men som likväl är viktiga även ur ett krisberedskaps- och civilt försvarsperspektiv. Här krävs ytterligare forskning och utveckling för att kunna göra goda avvägningar i framtiden.

Från reaktiv till proaktiv kommunikation

I skuggan av den pandemi som nu pågår finns det möjlighet att lära sig mycket om hur kommunikation fungerar, vilka typer av insatser som kan bli aktuella i framtiden gällande andra typer av kriser. Men krisen är pågående – om den svenska

ansatsen som bygger på en internationellt sett sparsam användning av tvångs-åtgärder blir ett kvitto på statens goda verkningskraft eller en naiv tro på medborgarnas förmåga att prioritera kollektivt och långsiktigt, återstår att se.

I fråga om kommunikationsarbete intog myndigheterna i Sverige initialt en reaktiv strategi, där information presenterades brett till allmänheten utan särskilt fokus på enskilda målgrupper. Först när det visade sig att vissa målgrupper var särskilt utsatta fick MSB i uppdrag av regeringen att gå ut med en mer omfattande informationskampanj. Då hade smittan redan spridit sig till många i utsatta områden. Om situationen hade sett annorlunda ut med en mer proaktiv strategi för kommunikationsarbetet från början är svårt att säga. En sådan strategi hade dock kunnat vara ett viktigt verktyg för att tidigt nå ut till exempelvis vårdpersonal och medborgare i utsatta områden. Detta bygger emellertid på att kriskommunikation, som en del av krisberedskapen i stort, ses som en kontinuerlig verksamhet där flera olika scenarier ingår. Nästa kris kanske inte är en pandemi och ställer troligen helt andra krav på kriskommunikationen. Under perioder när ingen kris råder finns det tid för planering och övning. När krisen står vid dörren går det att snabbt inleda arbetet och anpassa det till situationen.

Pandemin inträffade i en period där svenska myndigheter var uppe i ett utvecklingsarbete i denna riktning. FOHM publicerade i december 2019 en handbok för kommunikationsarbete i samband med en eventuell pandemi och FOI har på uppdrag av länsstyrelserna också tagit fram ett pandemiscenario som publicerades öppet i mars 2020. Utöver detta uppdaterades region Stockholms epidemiberedskapsplan 2017. I samtliga fall förordas en proaktiv kommunikationsstrategi, där arbetet påbörjas i ett tidigt skede, redan innan en smitta har nått Sverige. Aktörer, till exempel i Stockholmsregionen, hade alltså underlag tillgängligt för att göra den nödvändiga analysen redan innan covid-19 på allvar började spridas i Sverige, men inte hunnit bearbeta dem. Pandemin kom helt enkelt för tidigt.

Det är lätt att vara efterklok i samband med pandemin, och kommunikationsarbete bygger på en serie svåra avvägningar. Det är lätt att hävda att svenska myndigheter *borde* ha agerat på ett eller annat sätt, men givetvis är det omöjligt att skåda in i framtiden. Förhoppningen är att fortsatt utveckling av proaktiva kommunikationsstrategier innan nästa kris inträffar kan bidra till att motverka de ojämlikheter som idag krävt proportionerligt fler dödsoffer bland samhällets resurssvaga grupper.

För vidare läsning

Pär Eriksson, och Ulrika Eckersand, 2020, Typfall Pandemi, FOI Memo 7039.

Folkhälsomyndigheten, 2019, Pandemiberedskap. Hur vi kommunicerar – ett kunskapsunderlag, Folkhälsomyndigheten, Art. nr. 19074-2.

Petridou, Evangelia et al, 2019, "If Crisis or War Comes: A Study of Risk Communication of Eight European Union Member States". Journal of International Crisis and Risk Communication Research 2(2): 207–32.

9 Psykologiskt försvar – förebyggande i fokus

Sebastian Bay

Coronapandemin har understrukit att informationspåverkan är ett reellt hot och förtydligat behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden. Samtidigt har det blivit tydligt hur mycket av vår förståelse av hotet som bygger på erfarenheterna efter den ryska annekteringen av Krim och påverkan av det amerikanska presidentvalet 2016. Dessa erfarenheter blir dock allt mindre relevanta i takt med att världen förändras och antagonister anpassar sig. Den infodemi som följt pandemin har påvisat hur sårbarheter, en globaliserad desinformationsindustri och sociala medier samspekar under en kris. Ett framtida svenskt psykologiskt försvar kommer att behöva fokusera mer på förebyggande arbete, stöd till andra aktörer, regionala och globala lösningar, samt samverkan med och tillsyn av sociala medier.

Informationspåverkan är illegitim påverkan som vilseleder, stör, förstör, och bryter mot de regler som styr det fria och öppna demokratiska samtalet. Informationspåverkan består av medvetet vilseledande information, desinformation, såväl som anpassat agerande och särskilda verktyg. Informationspåverkan kan vara del av en större kampanj som kombinerat och samordnat med andra metoder, såsom diplomati, cyberangrepp och underrättelseoperationer, ofta benämns som hybrid-hot eller hybridangrepp.

Den försvarspolitiska inriktningen för 2016-2020 konstaterade att "[d]et försämrade omvärldsläget aktualiserar behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden". Det psykologiska försvaret ska enligt inriktningen bidra till att Sverige ska "kunna identifiera och möta påverkanskampanjer och neutralisera propagandakampanjer", en uppgift som enligt nuvarande nationella säkerhetsstrategin åligger samtliga svenska myndigheter. År 2018 konstaterade regeringen att det psykologiska försvaret behöver förstärkas och en särskild utredare fick i uppgift att analysera och föreslå hur en ny myndighet kan upprättas för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret.

Psykförsvarsutredningen föreslår i sitt slutbetänkande (SOU 2020:29) att en ny myndighet inrättas för att stödja arbetet med att upprätta ett modernt psykologiskt försvar som ska kunna förebygga, identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan riktad mot Sverige eller svenska intressen. Utredningen rekommenderar att målet med ett framtida svenskt psykologiskt försvar bör vara att skydda "det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende".

Coronapandemin – en global infodemi

Coronapandemin har präglats av informationspåverkan och desinformation – en infodemi som påverkar människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förtroendet för den demokratiska rättsstaten. Antagonister arbetar aktivt för att påvisa att västerländska demokratier är svaga och oförmögna att effektivt hantera pandemin. Denna desinformation och felaktig information om coronaviruset och dess ursprung, förebyggande, behandling och framtida vaccinering har resulterat i dödsfall och omfattade materiella skador.

Samarbetsorganisationen för mobiloperatörer i Europa (GSMA-ETNO) har kartlagt fler än 120 angrepp mot mobilbiloperatörer och dess nätverksutrustning – ofta med koppling till coronarelaterad desinformation. Uppgifter från Iran gör gällande att 800 personer har avlidit efter att de druckit giftig metanol på grund av desinformation om att alkohol kan förebygga eller bota covid-19. I både Vietnam och Nigeria rapporteras det om felaktig information som har lett till överdoser av malariamedicin och i Indien har desinformation med rasistiska undertoner lett till etniskt och religiöst motiverade lynchningar. Från USA rapporteras det om personer som har trott på desinformation om att coronaviruset är en myt och därefter insjuknat i covid-19 då de inte har följt folkhälsomyndigheternas uppmaningar. Studier har även visat att grupper på sociala medier med vaccinationsmotståndare har växt kraftigt under de senaste månaderna vilket gör att felaktig och missvisande information, medvetet eller omedvetet, riskerar att allvarligt påverka framtida vaccinationskampanjer. Josep Borrell, Europeiska unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik, sammanfattade nyligen utvecklingen med att ”desinformation kan döda”.

Lärdomarna från de ryska försöken att påverka det amerikanska presidentvalet 2016 lade grunden för betydande delar av den samtida förståelsen av informationspåverkan. Lärdomarna från 2020 kommer att vara avgörande för vår förståelse för hur vi bygger ett framtida psykologiskt försvar. De senaste månaderna har visat hur sårbarheter, en globaliserad desinformationsindustri och sociala medier samspelar under en kris.

Ett förebyggande arbete är avgörande

Coronainfodemin har gjort det tydligt att de konspirationsteorier och narrativ (berättelser med en tydlig sensmoral) som under lång tid har frodats i digitala miljöer har utvecklats till betydande kollektiva sårbarheter. Vi ser hur intressgrupper mot vaccinationer, ny teknik, migration och globalisering utnyttjas av såväl statskontrollerade aktörer och andra antagonister för att påverka den fria åsiktsbildningen och det öppna demokratiska samhället.

Ett antal sociala medieföretag, forskare och journalister har rapporterat om försök att manipulera sociala medier under coronapandemin. I sin senaste månadsrapport om arbetet med att motverka informationspåverkan rapporterade Facebook att åtta

nätverk från Ryssland, Iran, USA, Georgien, Myanmar och Mauretanien koordinerat har manipulerat Facebookägda sociala medier. Enligt Facebook har antagonisterna till stor del använt den pågående coronapandemin för att etablera en publik eller för att påverka specifika beteenden.

Kriser skapar kognitiva sårbarheter, det vill säga svårigheter att förstå till exempel sammanhang eller orsak och verkan, som utnyttjas av antagonister för framgångsrik påverkan. Ett framtida psykologiskt försvar kommer att behöva arbeta långsiktigt och kontinuerligt med att identifiera, förstå, förebygga och hantera kognitiva risker och sårbarheter. Coronapandemin har tydliggjort att konspirationsteorier och grupperingar som frodas och växer sig starka skapar sårbarheter som antagonister kan missbruka. Resultatet kan bli minskad vaccineringsgrad, våld och vandalisering av 5G-master eller betydligt mer omfattande samhällsstörningar. Våra kognitiva sårbarheter måste hanteras och skyddas innan de exploateras av antagonister.

Informationspåverkan har blivit ett globalt fenomen

Idag kan en kinesisk statsaktör köpa en påverkanskampanj av ett tyskt företag med ryska, ghanesiska och filippinska underleverantörer – och rikta denna kampanj mot amerikanska målgrupper. Desinformation och informationspåverkan är ett globalt fenomen med världsomspännande leverantörskedjor. Coronapandemin har konkret påvisat hur desinformation produceras, sprids och påverkar – lokalt, regionalt och globalt.

För att möta informationspåverkan och desinformation behöver vi större förståelse för vad det är som möjliggör storskalig påverkan. Skillnaden mellan 2016 och 2020 är dramatisk, både när det gäller globaliseringen av desinformationsindustrin och dess tekniska utveckling. Rysk statskontrollerad påverkan av det amerikanska valet 2016 genomfördes i huvudsak av en trollfarm och två enheter för avancerade cyberangrepp. Trollfarmen, en kontorsliknande miljö där anställda arbetade i skift med att producera desinformation, kunde relativt enkelt identifieras i efterhand på grund av läckor och bristande säkerhetsskydd. Påverkan under pandemins år 2020 genomförs med tekniskt mer avancerad manipulation av sociala medieplattformar, globala underleverantörer och utspridda aktörsnätverk. Att identifiera och möta informationspåverkan kräver idag en helt annan typ av kompetens, samarbetsnätverk och tillgång till data än det gjorde för fyra år sedan.

Europeiska kommissionen har varit den starkast pådrivande kraften i arbetet med att möta desinformation kopplat till coronapandemin. Kommissionen lanserade nyligen ett omfattande initiativ med krav på oberoende utvärdering och regelbunden rapportering av de sociala medieplattformarna. Kommissionen har dessutom varit en starkt drivande kraft under de senaste två åren för att utveckla en europeisk förmåga att möta desinformation. Dess arbete mot hybridhot, åtgärdsplan mot desinformation och reglering av sociala medier kommer att sätta ramarna för svenskt och europeiskt agerande under en lång tid framöver. Ett svenskt

psykologiskt försvar kommer att vara djupt beroende av det europeiska samarbetet för att framgångsrikt identifiera, analysera och motverka informationspåverkan.

De sociala medierna är avgörande

Det är svårt att separera informationspåverkan och desinformation från sociala medier. Ryska och kinesiska statskontrollerade medier når sina målgrupper via sociala medier, statskontrollerade trollfabriker manipulerar amerikanska och europeiska väljare med hjälp av sociala medier, och såväl kommersiella som kriminella aktörer manipulerar dagligen målgrupper med hjälp av sociala medier. I slutet av 2019 kunde Natos kunskapscentrum för strategisk kommunikation påvisa att sociala medier, trots omfattande löften från bolagen om att skydda deras plattformar från falska konton och koordinerade kampanjer, fortfarande kan manipuleras förhållandevis enkelt.

De senaste månaderna har coronapandemin skapat sårbarheter som möjliggjort en våg av desinformation, något som kan betecknas som en perfekt desinformationsstorm. Detta har skett samtidigt som de sociala mediebolagen har tvingats hemföra stora delar av den personal som normalt används för att moderera innehållet på plattformarna. Konsekvensen blev att de sociala medieföretagen fick ersätta mänskliga moderatorer med maskininlärning och artificiell intelligens. Historiskt sett har denna typ av moderering visat sig vara ineffektiv mot antagonistiska hot där en angripare kan anpassa sitt beteende för att undvika detektion av automatiserade system.

Som samhälle behöver vi acceptera att under en överskådlig framtid så kommer antagonister att kunna påverka och manipulera sociala medier. Samtidigt har flera av de stora sociala medieföretagen kraftigt begränsat tillgången till data för forskare. Resultatet är att vi vet allt mindre om vad som pågår på de plattformar där många nu lever en allt större del av sina liv. Vi vet allt mindre om hur stor del av användarna som är genuina, hur antagonister påverkar de algoritmer som bestämmer vilket innehåll vi konsumerar och hur mycket data som finns tillgänglig för antagonister som vill kartlägga och manipulera oss.

Under den pågående coronapandemin tar denna brist på data sig uttryck i ett allt större beroende av de sociala medieföretagens egen förmåga och vilja för att leverera analyser och bedömningar av försök till påverkan och manipulation. Den digitala sociala utvecklingen går dessutom mot nätverkad individualism, från megaströmmar likt Facebook till mikroströmmar likt Whatsapp och Snapchat med krypterade privata kanaler och innehåll som försvinner efter en tid. Förmågan att identifiera och analysera digitala påverkanskampanjer kommer – om utvecklingen fortsätter – att vara något som enbart de sociala medieföretagen själva kan göra.

Vägen framåt

Även om vi fortfarande genomlider den mest omfattande pandemin på nästan hundra år går det redan nu att identifiera ett antal slutsatser för ett framtida svenskt psykologiskt försvar.

Utredningen efter utredning, och instruktion efter instruktion, har under de senaste 70 åren valt att inte närmare **definiera** de begrepp som avgränsar och inriktar psykologiskt försvar. Idag används därför ett stort antal begrepp inom området. Från hybridhot och påverkanskampanj till propagandakampanj, påverkansoperation, informationspåverkan, desinformation, propaganda, vilseledande information och nu senast infodemi. Psykförsvarsutredningen definierar ett antal begrepp i sitt slutbetänkande, men avstår samtidigt från att relatera dem till andra begrepp inom området. Att definiera psykologiskt försvar har visat sig vara utmanande, men givet det psykologiska försvarets komplexitet så är det tydligt att det nu är hög tid att ytterligare definiera området. Det är svårt att tänka sig en återuppbyggnad av det psykologiska försvaret utan tydliga definitioner och avgränsningar.

Diskussioner om misstänkt informationspåverkan har ytterligare visat på bredden av de utmaningar som finns för att tillförlitligt attribuera informationspåverkan, det vill säga att koppla en händelse till en specifik bakomliggande aktör. Utan tillförlitliga metoder saknar samhället förmåga att säkert identifiera pågående informationspåverkan samtidigt som legitima rörelser riskerar att tystas ned av påståenden om påverkan och manipulation. Utvecklingen understryker behovet av att fortsätta att utveckla samhällets kollektiva förmåga att **identifiera**, analysera och attribuera informationspåverkan.

Ola Svenonius beskriver i sin artikel i föreliggande rapport att den svenska hanteringen av coronapandemin påvisar ett behov av att utveckla svensk förmåga till proaktiv kommunikation innan och under en kris. En proaktiv förmåga som i ökad utsträckning kan kommunicera utifrån välgrundade målsättningar, målgruppsanalyser och angreppssätt, samt kontinuerligt kan utvärdera egen kommunikation och varna för pågående informationspåverkan och desinformation. Detta bör vara en central förmåga för ett framtida psykologiskt försvar.

Utvecklingen illustrerar också att ett psykologiskt försvar är något som samhället måste bedriva brett och kontinuerligt för att **förebygga** påverkan. Bedömningen i den säkerhetspolitiska strategin att psykologiskt försvar är en uppgift för samtliga svenska myndigheter blir allt mer aktuell. Psykförsvarsutredningens förslag att prioritera operativ hantering framför motståndskraft och kollektiv förmåga riskerar att resultera i ett alltför centraliserat psykologiskt försvar med begränsade resurser att hantera omfattande störningar. Det finns anledning att överväga om det inte är mer effektivt att tydligt fördela ansvaret kollektivt och understryka att en ny myndighet för psykologiskt försvar endast har till uppgift att **stödja** samhället i arbetet med att förebygga, identifiera och hantera informationspåverkan såväl som att **stödja** myndigheter, regioner och kommuner att bygga en ökad förmåga för proaktiv kommunikation i fred, kris och krig.

Patrik Thunholm belyser i sin artikel i föreliggande rapport att myndigheter behöver utveckla sin förmåga att motverka effekter i den fysiska miljön som har skapats av digital påverkan. Thunholm pekar även på att antagonistisk påverkan inte enbart kan hanteras inom ett enskilt ansvarsområde utan att **samarbete** och **samverkan** mellan myndigheter, såväl som aktörsgemensam analys och planering, kommer att vara avgörande för svensk förmåga att identifiera och möta informationspåverkan.

Utvecklingen understryker även att ett framtida psykologiskt försvar till stor del kommer att behöva samarbeta med andra externa aktörer – inte minst den Europeiska unionen och de stora sociala mediebolagen. Om trenden mot ökad reglering håller i sig så kommer en ny myndighet även att behöva **utöva tillsyn** över de sociala medieföretagen. Globaliseringen av informationspåverkan påvisar vidare att arbetet med att identifiera, analysera och möta informationspåverkan till stor del kommer att genomföras regionalt och globalt.

Coronapandemin har visat vad som händer när antagonister utnyttjar kollektiva sårbarheter under en kris. Resultatet har varit förvirring och misstro – skadegörelse och dödsfall. Pandemin är en påminnelse om den stora utmaning som informationspåverkan och desinformation utgör och understryker behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens behov.

För vidare läsning

Jessica Appelgren, Sebastian Bay, Johannes Malminen och Erik Zouave, 2020, Strategisk verktygslåda mot hybridhot: Ett ramverk för gemensam problemförståelse, FOI, FOI-R--4816--SE.

James Pamment, Howard Nothhaft, Henrik Agardh-Twetman och Alicia Fjällhed, 2018, Countering Information Influence Activities: The State of the Art. (2018) MSB.

Sebastian Bay och Rolf Fredheim, 2019, Falling Behind: How Social Media Companies are Failing to Combat Inauthentic Behaviour Online. NATO StratCom COE.

10 Förlorare och större förlorare – ekonomiska konsekvenser av coronapandemin

Per Olsson

Den ekonomiska krisen i coronapandemins fotspår har redan beskrivits som den värsta sedan 1930-talets stora depression. Med de senaste prognoserna från den Internationella Valutafonden (IMF) som grund diskuterar denna artikel de kommande årens ekonomiska utveckling. Dessa bedömningar är dock förknippade med stor osäkerhet och nedåtriskerna är avsevärda. Artikeln lyfter några av de riskfaktorer som gör att krisen skulle kunna bli allvarigare och mer långvarig än vad nuvarande prognoser indikerar. Vidare diskuteras vilka länder, sektorer och samhällsgrupper som sannolikt kommer att drabbas hårdast och vilka konsekvenser detta kan tänkas få för Sverige.

Ekonomisk kris i pandemins spår

Förutom det mänskliga lidande som coronaviruset alltjämt orsakar har de nödvändiga åtgärderna för att begränsa smittspridningen gett upphov till en ekonomisk kris av enorma proportioner. Coronakrisens ekonomiska följdverkningar framstår redan som värre än finanskrisen 2008-09 och har beskrivits som den värsta nedgången sedan den stora depressionen på 1930-talet. Den internationella valutafondens (IMF:s) prognos från april utgör dyster läsning, se Tabell 1. Världsekonomin beräknas krympa med 3 procent under 2020, efter en tillväxt på 2,9 procent året innan. Som jämförelse minskade världsekonomin med 1,7 procent under 2009.

Tabell 1: Tillväxtprognos för 2020-2021 i procent. Källa: IMF 2020

	2019 (Utfall)	2020 (Prognos)	2021 (Prognos)
Världen	+2,9	-3,0	+5,8
Avancerade ekonomier	+1,7	-6,1	+4,5
USA	+2,3	-5,9	+4,7
Eurozonen	+1,2	-7,5	+4,7
Sverige	+1,2	-6,8	N/A
Tillväxt- och utvecklingsekonomier	+3,7	-1,0	+6,6
Kina	+6,1	+1,2	+9,2
Ryssland	+1,3	-5,5	+3,5
Latinamerika och Karibien	0,1	-5,2	+3,4
Mellanöstern och Centralasien	+1,2	-2,8	+4,0
Afrika söder om Sahara	+3,1	-1,6	+4,1

I dagsläget verkar det som att de avancerade västerländska ekonomierna är de som kommer att drabbas hårdast av krisen, en naturlig konsekvens av att det är just dessa som hittills har drabbats värst av pandemin. USA:s ekonomi förväntas krympa med nästan sex procent under 2020, vilket bryter den långa högkonjunktur som landet har upplevt alltsedan återhämtningen från finanskrisen. IMF bedömer att Eurozonens ekonomi kommer att drabbas än hårdare och uppleva en minskad tillväxt på 7,5 procent under 2020, den första nedgången på åtta år.

Även bland tillväxtekonomierna beräknas den ekonomiska aktiviteten avta markant. Kina antas förvisso uppleva en positiv ekonomisk tillväxt under 2020. Men 1,2 procent utgör ett historiskt lågvattenmärke, särskilt jämfört med de 7,6 procent i genomsnittlig tillväxt som landet har upplevt under 2010-talet. Rysslands ekonomi antas minska med 5,5 procent och Mellanösterns ekonomier med 2,8 procent. Detta är knutet till bedömningen om ett fallande oljepris på 42 procent. Även Latinamerika och Afrika söder om Sahara antas uppleva en negativ tillväxt under 2020. IMF bedömer vidare att världshandeln krymper med 11 procent. Den ekonomiska krisen är verkligen global i ordets rätta bemärkelse. Även om IMF förutser en snabb återhämtning för världsekonomin med 5,8 procent under år 2021, är organisationen tydlig med att alla förutsägelser kompliceras av rådande osäkerheter och att riskerna för en ytterligare försämring är betydande.

För Sveriges del räknar IMF med en ekonomisk nedgång på 6,8 procent under 2020. Regeringens egen prognos är något mer optimistisk med en negativ tillväxt på 4 procent, vilket skulle vara jämförbart med utvecklingen under finanskrisen. Sveriges arbetslöshet bedöms öka till 9 procent och statens finansiella sparande minska med 3,8 procent av BNP. Även regeringen är dock tydlig med den bristande precisionen i framtida prognoser. I ett alternativt "värsta-fall"-scenario med en långvarig ekonomisk nedgång bedömer regeringen att Sverige kan komma att uppleva en negativ tillväxt på 10 procent och en arbetslöshet på upp till 13,5 procent.

Kort eller lång kris?

Att den ekonomiska kris som nu drabbar världen är djup råder det inga tvivel om, frågan är hur långvarig den kommer att bli. Svaret är som så ofta: Det beror på. I coronakrisens fall beror det först och främst på pandemins fortsatta förlopp samt hur lång tid det tar innan drabbade länder får bukt med smittspridningen. I Ostasien, där utbrottet började i december, har pandemin redan avtagit betydligt. I Europa, där smittan tog fart i början av mars, har smittspridningen börjat avta. Däremot har viruset fortfarande sitt grepp om Nordamerika, där pandemin accelererade under mars. I Sydamerika, Sydasien och Afrika söder om Sahara tog smittan fart senare och antalet fall ökar fortfarande stadigt. I dessa regioner kan det ta ytterligare veckor eller månader innan spridningen har nått sin kulmen. Denna stegvisa spridning, kontinent efter kontinent, lär fördröja återhämtningen av global handel och fortsätta störa vissa internationella försörjningskedjor. Denna

förskjutning i tid gör det exempelvis svårare för ostasiatiska ekonomier att återhämta sig då traditionella exportmarknader som USA ännu inte fått bukt med pandemin.

För länder där spridningen har avtagit eller börjar avta är den mest omedelbara risken för en avbruten återhämtning en andra våg av pandemin. Det tydligaste exemplet på realisering av en sådan risk är Iran, som genomled en pandemivåg i månadsskiftet mars-april endast för att uppleva en ny våg under maj. En global andra våg av coronaviruset skulle omindetgöra återhämtningen, riskera att krisen blir betydligt mer långvarig och få långtgående ekonomiska konsekvenser.

Hastigheten och hållbarheten i den ekonomiska återhämtningen beror inte enbart på pandemins utveckling, utan också på effekten av olika länders finansiella ansvar för att mildra den ekonomiska nedgången och uppmuntra sina befolkningar till förnyad konsumtion. Sänkta styrräntor och massiva ekonomiska stödpaket har lanserats av centralbanker och regeringar världen över. De finansiella stödpaketerna betalas med ökad statsskuld, med målsättning att mildra kortsiktiga effekter av krisen. Förhoppningen är att överbrygga inkomstbortfall hos företag och privatpersoner så att konkurser och arbetslöshet inte biter sig fast, något som skulle dra ner ekonomin i en långsiktig negativ spiral.

USA:s federala stöd uppgick i slutet av april till sammanlagt runt 3000 miljarder dollar, nästan 15 procent av landets BNP. Detta överskuggar stort det stimulanspaket på 830 miljarder dollar som lanserades efter finanskrisen 2008-09. Kina, som under finanskrisen lanserade ett stimulanspaket på 586 miljarder dollar tillsammans med massiva lån från statliga banker, har hittills tillfört 500 miljarder dollar för att mildra följderna av coronakrisen. Trots att summorna förefaller snarlika är nuvarande stödpaket ändå jämförelsevis blygsamt, då Kinas ekonomi i dagsläget är tre gånger större än under finanskrisen. En sannolik förklaring till denna försiktighet är att Kina fortfarande brottas med den skuldbörda som skapades efter lånekarusellen 2008-09.

I maj beslutade EU om ett stödpaket på 750 miljarder euro, varav 500 miljarder kommer att fördelas som bidrag till medlemsstaterna och 250 miljarder som lån. Detta utöver det hjälppaket på 540 miljarder euro som Eurozonens finansministrar kom överens om i april. Europeiska kommissionen har också beslutat att tillfälligt slopa underskottsmålet om 3 procent av BNP. Utöver finansiellt stöd använder centralbanker världen över penningpolitiska medel för att stödja den ekonomiska återhämtningen.

Även Sverige har vidtagit ett flertal åtgärder för att mildra krisens effekter, exempelvis införs korttidspermitteringar, kommuner tillförs 26 miljarder kronor, tillfälligt sänkta sociala avgifter på upp till 33 miljarder kronor, stöd för sänkta hyror och stöd till utsatta branscher, med mera. Sveriges statsfinansiella situation är relativt stabil, med en statsskuld på 35 procent av BNP, vilket är långt under Eurozonens cirka 80 procent. Sverige har därmed goda förutsättningar att kunna

finansiera de aviserade krisåtgärderna, men resurserna är inte outtömliga och en utdragen smittspridning eller långvarig global nedgång skulle givetvis göra läget ohållbart även för Sverige.

Alla länder har inte samma finansiella utrymme att stimulera sina ekonomier. Skuldyngda EU-medlemsstater som Italien och Spanien, med statsskulder på 135 respektive 96 procent av BNP innan pandemin, behöver söka stöd från resten av unionen för att kunna ta sig ur krisen. Än värre riskerar situationen bli för låginkomstländer i Afrika söder om Sahara, som upplever den första ekonomiska nedgången på 25 år. Flera afrikanska länder har ökat sina statsskulder under det senaste årtiondet och de finansiella möjligheterna till ekonomisk stimulans är små. Dessa länder kan komma att behöva söka skuldsanering för att klara krisen, något som kompliceras av att rivaliserande stormakter som USA och Kina äger mycket av skulderna. Det är osannolikt att något av långivarländerna kommer vilja avstå från sina fordringar endast så att rivalen ska kunna få betalt. En genomgripande och hållbar skuldsanering skulle behöva koordineras mellan långivarna, vilket för närvarande verkar problematiskt.

Coronapandemin har exponerat brister inom flera länders krisberedskap och utländska beroenden för tillgång till viktig medicinsk utrustning. Nationell självförsörjning utgör dock ofta en avvägning. Ökad självförsörjning av strategiska produkter är ett sätt att uppnå ökad försörjningstrygghet, däremot kan uppbyggnaden av inhemska produktionsförmågor vara både kostsam och ineffektiv. Om flera länder eftersträvar en ökad grad av självförsörjning för alltfler produkter minskar behovet av handelsutbyte och exportpotentialen för varje enskilt land. Därmed minskar möjligheten till stordriftsfördelar, den effektivisering som uppstår när olika handelspartner specialiserar sig och kan tillverka större volymer av en specifik produkt.

Coronakrisen har också lyft frågor som inte enbart handlar om förbättrad försörjningstrygghet, utan snarare berör internationell handelspolitik. Framförallt har coronakrisen ytterligare förstärkt rivaliteten och misstron mellan USA och Kina. Denna rivalitet stärker de krafter som vill se mer protektionism och mindre handelsutbyte, vilket oundvikligen skulle få konsekvenser även för övriga länder. Det finns sannolikt ingen universellt optimal nivå av protektionism kontra frihandel. För vissa, strategiskt viktiga, produkter kan försörjningstrygghet behöva gå före ekonomisk effektivitet och i andra fall kan självförsörjning vara en ineffektiv lösning jämfört med andra metoder för att uppnå en högre grad av försörjningstrygghet.

Alla drabbas, men somliga mer än andra

Coronakrisen har inga vinnare. De kommande åren kommer att bli svåra för världsekonomin och en snabb återhämtning är långt ifrån garanterad. Det tog två år innan Sveriges BNP kom tillbaka till samma nivå som innan finanskrisen 2008-09. Samma tidsförhållanden gällde för världsekonomin i stort, men för vissa länder

tog det längre tid och ytterligare andra har ännu inte återhämtat sig till fullo. Till exempel hade Italiens BNP inte nått samma nivå som innan finanskrisen när coronapandemin slog till tolv år senare. Även om erfarenheter från finanskrisen inte är direkt överförbara så lär även coronakrisen slå olika mot olika länder.

För närvarande har pandemin drabbat avancerade västerländska ekonomier hårdast, men dessa har också störst möjlighet att spendera sig ur krisen. Priset för de massiva stimulanspaketen blir dock drastiskt ökade statsskulder, vilket kan komma att begränsa framtida reformutrymme avsevärt. För asiatiska tillväxtländer kan den senare återhämtningen i USA och Europa innebära att ytterligare stimulans av de egna ekonomierna behövs för att kompensera för bortfallet av exportintäkter. För fattigare länder i Afrika söder om Sahara är möjligheterna till finansiell stimulans ytterst begränsade. Även om tillväxten i dessa länder inte bromsar in lika kraftigt som hos avancerade ekonomier så kommer även blygsamma inkomstbortfall att slå mycket hårdare där. Få människor har ekonomiska marginaler eller sociala skyddsnät motsvarande de som finns i Europa. Utan stöd från rikare länder riskerar afrikanska länders ekonomiska problem att förvärras, vilket kan skapa sociala spänningar i länder där stabil ekonomisk tillväxt behövs för att generera sysselsättning till unga och växande befolkningar.

Ökade säkerhetspolitiska spänningar förbättrar knappast de ekonomiska framtidsutsikterna. I dagsläget öser stormakterna USA och Kina kritik mot varandras hantering av coronakrisen. USA beskyller Kina för en inkompetent hantering och mörkläggning av det initiala utbrottet. Kina slår ifrån sig kritiken och menar att Trump-administrationen endast försöker avleda uppmärksamheten från sitt eget misslyckade svar på pandemin. Politiker och tjänstemän i bägge länder kämpar om den internationella opinionen och har inte dragit sig för att underblåsa rena konspirationsteorier i detta syfte. Risken för att denna alltmer konfrontativa retorik mellan USA och Kina omsätts i reell handling, exempelvis genom ett förnyat och fördjupat handelskrig, är överhängande. Om så skulle ske kommer det oundvikligen att få långtgående ekonomiska konsekvenser för resten av världen.

Redan nu står det klart att vissa sektorer kommer att drabbas värre än världsekonomin överlag. Rese- och turistnäringen, hotell- och restaurangbranschen samt närliggande branscher lär behöva längre tid till återhämtning än den övriga ekonomin. Även om viruset skulle försvinna kan människors benägenhet att resa mattas av även på längre sikt. Ett långsiktigt minskat resande skulle i sin tur förvärra krisen för flyg- och fordonstillverkare, vilket kan få omfattande konsekvenser även för dessa branscher. Att just hotell- och restaurangbranschen samt närliggande serviceyrken har drabbats särskilt hårt av pandemin får också följderna för vilka grupper som får bära den tyngsta ekonomiska bördan. Medan det främst är äldre som drabbas hårt av själva pandemin så är det unga som får bära de värsta ekonomiska konsekvenserna. I USA visar statistik att etniska minoriteter också har

drabbats oproportionellt hårt av arbetslöshet i pandemins kölvatten. En starkt bidragande orsak är att dessa grupper är överrepresenterade inom lågavlönade serviceyrken.

Det är ingen överdrift att påstå att de ekonomiska nedåtriskerna är avsevärda. Ett utdraget smittförlopp i Sverige och en andra våg av pandemin i länder där smittan nu avtar utgör de mest omedelbara riskerna. De ojämna konsekvenserna för länder, sektorer och samhällsgrupper riskerar att skapa sociala spänningar i Sverige såväl som internationellt. Den tilltagande konfrontationen mellan stormakterna och den minskade tilliten globalt utgör långsiktiga utmaningar där behovet av nationell kontroll måste vägas mot ekonomiska förluster av minskad handel.

För vidare läsning

Per Olsson, Juuko Aloziuous, och Maria Ädel, 2018, Defence Economic Outlook 2018 – Global Outlook with a Focus on the European Defence Industry, FOI-R--4631--SE.

International Monetary Fund, (2020), World Economic Outlook, Chapter 1: The Great Lockdown.

11 Kris och pandemi utmanar Ryssland

Gudrun Persson

Jag vet att man jämt överdriver förödelsen
och antalet döda,
men att självmant utsätta sig för
den farliga smittan vore oförsvarligt.

Aleksandr Pusjkin i kolerakarantän 1830

Utvecklingen i Ryssland är av stor säkerhetspolitisk betydelse för länder i Rysslands närhet. Pandemin utsätter inte bara den ryska ekonomin för stora prövningar, utan även det politiska systemet, det som kallas maktens vertikal. Trots pandemin och dess politiska och ekonomiska konsekvenser, förblir Rysslands strategiska mål oförändrade. Pandemin synes ha förstärkt trenderna som fanns före farsoten – det auktoritära anslaget i Ryssland och den anti-västliga utrikespolitiken.

År 2020 inleddes ambitiöst i Ryssland med en regeringsombildning och omfattande ändringar i konstitutionen med en allrysk omröstning planerad till den 22 april. De nationella projekten, med stora satsningar på höjd levnadsstandard, skulle få ny fart med den nya regeringen. Därtill planerades 75-årsjubileet av Segerdagen i andra världskriget, den 9 maj, med förhoppningar om stort internationellt deltagande på åskådarläktaren.

Allt detta syftade till att Vladimir Putins politiska system skulle permanentas och legitimeras. Det skulle ske med löften om satsningar på dem som har det sämst ställt, institutionaliserad patriotism och värdekonserveratism samt ökad tillväxt. Pandemin lade sordin på glädjestämningen. Rysslands åtgärder för att bekämpa smittspridningen präglades först av en viss yrvakenhet, men därefter har en mängd åtgärder vidtagits och hotet tas på allvar. Den allryska omröstningen sköts på framtiden med flera månader liksom Segerparaden. Till skillnad från ledande politiker i flera länder, tycks Putins förtroendesiffror när krisen slog till inte ha fått någon ”coronaskjuts” uppåt – snarare tvärtom.

Maktens vertikal i kristider

Några månader in i pandemins härjningar kan noteras att stormaktskampen mellan USA och Kina fortsätter. Viktiga rustningskontrollavtal har sagts upp. Den säkerhetsordning som har funnits i över fyrtio år utmanas. Det är en säkerhetsordning som Ryssland ifrågasätter. Ryssland vill att Helsingforsavtalet från 1975 och Parisavtalet från 1990 ersätts med en ny europeisk säkerhetsordning, där Rysslands anspråk på en egen intressesfär tillgodoses. Det politiska system som har byggts upp i Ryssland under 20 års tid står inför stora utmaningar, även om det inte finns något som just nu tyder på att systemet är hotat i grunden.

Maktens vertikal, med en stark presidentmakt och lojala guvernörer, fungerar dock illa i tider av oförutsedda kriser, som naturkatastrofer eller nu coronapandemin. I ett auktoritärt system som det ryska finns det inga formella strukturer som tar till vara de största elitgruppernas intressen (inom politik, ekonomi, försvar och säkerhet) vilket begränsar möjligheterna till bredare kompromisslösningar. Beslut fattas främst utifrån enskilda samtal snarare än kollektiva diskussioner. De politiska partierna och Duman, det ryska parlamentet, är svaga institutioner och media är i hög grad statskontrollerad. Det leder till att det tar lång tid för en signal att nå den politiska toppen och omvänt. Incitament att rapportera om kriser och katastrofer finns inte, vilket leder till att riskerna för ryktesspridning är påtaglig. De siffror om antal döda som publiceras officiellt misstänks vara friserade, och myndigheterna beslutade först i juni att börja redovisa mer detaljrikt. Flera månader in i pandemin visade en opinionsundersökning att c:a 23 % av de tillfrågade ansåg att coronan var "ett påhitt av särintressen".

Putin försöker skjuta ansvaret för hanteringen av pandemin ifrån sig så att det finns andra att skuldbelägga. Han har delegerat ansvaret för krishanteringen till federationssubjekten, landets olika territoriella och administrativa delar, och till och med hotat guvernörerna med fängelsestraff om de inte vidtar åtgärder. Till saken hör att sedan 2017 har ett mycket stort antal guvernörer blivit utbytta, det största antalet sedan 1993. Dessa nyutnämnda guvernörer kallas *varjager* (vikingar) eftersom de oftast saknar koppling till den region de sätts att styra. De är beroende av Moskva. Många av dessa guvernörer har hamnat i en svår sits med ett stort ansvar utan extra resurser till förfogande.

Rysslands regering har ett samordningsråd, som leds av premiärminister Michail Misjustin, för att bekämpa coronaspridningen. Kontrollen av medborgarna har skärpts med hjälp av lagstiftning och tekniska hjälpmedel som bland annat kameraövervakning och mobilappar. En ny lag har antagits som möjliggör distansröstning via Internet. Om missnöjet växer bland befolkningen kan repressionen förväntas öka, liksom jakten på påstådda yttre och inre fiender.

Utrikespolitiken ligger fast

Officiellt framställs Ryssland och det auktoritära politiska systemet i god dager. Ryssland har, enligt denna syn, klarat pandemin bättre, liksom andra auktoritära stater. Västvärlden och EU framställs som svaga, splittrade och egoistiska. Den medicinska hjälp som har skickats till bland andra Italien och USA, har framhållits som ett bevis för att Ryssland är en mer humanitär stat än demokratierna i Väst. Ryssland framhäver landets och den politiska ledningens överlägsenhet för en inhemsk publik och därmed också för ryssar i utlandet.

Inget tyder på att den aggressiva, anti-västliga utrikespolitiken kommer att överges. Dess drivkrafter är alltför starka. En drivkraft är den geopolitiska syn som genomsyrar den politiska och militära ledningen. Man anser att inflytande i världen är ett nollsummespel. Till följd av denna uppfattning avser ledningen att

återupprätta Ryssland som en stormakt i världen också med hjälp av militära medel. Ryssland har, enligt denna syn, rätt till en egen intressesfär. Ytterligare en drivkraft för den ryska aggressionen är att den ryska politiska ledningen anser att Ryssland är omringat av en fientlig västvärld och därmed ser varje form av folkligt missnöje som ett hot. Enligt den ryska ledningen är inte regimkritiska demonstrationer ett genuint uttryck för folkligt ogillande utan något som Väst har organiserat i syfte att hålla tillbaka Ryssland och byta ut Rysslands ledning.

Ryssland driver frågan, både i Förenta Nationerna och i G20, om att de internationella sanktionerna som har införts i omgångar sedan 2014 mot Ryska federationen ska tas bort med argumentet att de skulle vara inhumana under en pågående pandemi. Att häva Rysslands egna importrestriktioner på till exempel livsmedel och vissa läkemedel har dock ännu inte föreslagits av den politiska ledningen.

Det ryska initiativet till ett särskilt möte i september 2020 med de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd, i samband med 75-årsjubileet av generalförsamlingens inrättande, kan ha fått ökad aktualitet. Ett sådant möte, om det blir av, överensstämmer mycket väl med Putins syn på behovet av en ny Wienkongress à la 1815 eller ett nytt Jalta 1945, det vill säga en uppdelning av världen i intressesfärer mellan stormakterna.

Ryssland har också sedan årsskiftet lanserat sin kandidatur till FN:s råd för mänskliga rättigheter 2021–2023, en plats man förlorade 2016.

Rysslands förmåga att utöva inflytande på de före detta sovjetrepublikerna under pandemikrisen påverkas negativt av att Ryssland självt är drabbat. Till exempel har förhandlingarna med Belarus inom ramen för den gemensamma Unionsstaten saktat in. Detsamma gäller förhandlingarna i Normandieformatet om en lösning på kriget i Donbas i Ukraina. Det lågintensiva kriget pågår i Donbas trots pandemin.

Under hösten 2020 genomför flera av länderna i Rysslands närhet val. Det är presidentval i Belarus den 9 augusti följt av presidentval i Moldavien och parlamentsval i Georgien senare under hösten. Detta ger Ryssland goda möjligheter att intensifiera sina ansträngningar att öka sitt inflytande genom politiska och ekonomiska påtryckningar, via media och rysslandsvänliga politiker i dessa länder.

Gästarbetarna i Ryssland, från framför allt Centralasien, kan komma att skickas hem. Förutom att de riskerar att ta med sig coronaviruset från Ryssland, drabbas dessa länders ekonomier, på grund av uteblivna remitteringar, det vill säga gästarbetarna skickar mindre pengar till sina hemländer. Avsaknaden av dessa pengar gör länderna mer sårbara för ryska påtryckningar.

Ekonomin krymper

Ryssland har under många år prioriterat suveräniteten och den nationella säkerheten framför strukturella reformer av ekonomin för att åstadkomma en högre tillväxt. Det har manifesterats med en aggressiv utrikespolitik och repressiv

inrikespolitik. När pandemin på allvar nådde Ryssland befann sig landet redan i ett prekärt ekonomiskt läge på grund av ett fallande oljepris.

Hur den politiska ledningen hanterar de ekonomiska utmaningarna är en nyckelfråga. Den nya regeringen som tillsattes i januari hade ett tydligt mandat att satsa på en mängd projekt till fromma för högre levnadsstandard. Nu dräneras resurserna, även om Ryssland har stabila statsfinanser jämfört med många andra länder. På längre sikt riskerar en låg eller ingen ekonomisk tillväxt att undergräva Putins legitimitet.

Trots sin långa tid vid makten har Putin ingen erfarenhet av att styra landet med ett så lågt oljepris. Några ekonomiska prognoser pekar på att BNP kan komma att sjunka med 7-10 procent under 2020.

De flesta ryska hushåll har inga reserver. I takt med att den inhemska efterfrågan minskar kommer Ryssland att behöva använda mer medel för att försöka mildra de ekonomiska konsekvenserna. En stridsfråga framöver är den nationella välfärdsfondens tillgångar. I vilken utsträckning den kommer att användas och hur resurserna fördelas är en viktig indikation på vilken väg Ryssland väljer. Hur befolkningen uppfattar dessa åtgärder – som rättvisa, effektiva och tillräckliga eller ej – kommer att få politiska följder. Om hälso- och sjukvården visar sig undermålig kan detta leda till ökat folkligt missnöje.

Militären spelar en framträdande roll

De Väpnade styrkorna, Rysslands försvarsmakt, har en tydlig roll i att bekämpa covid-19 både på hemmaplan och utrikes. Medicinsk personal, saneringstrupp ur CBRN-förbanden (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära) samt medicinsk materiel har sänts till andra länder. Den kunskap de ryska styrkorna samlar på sig kan givetvis också komma till nytta i covid-19-bekämpningen i Ryssland. Vid sidan av försöken att vinna politiska poäng på denna hjälp, finns även en underrättelseaspekt som inte ska underskattas.

Pandemin till trots kringskärs användningen av Internet ytterligare. Enligt en förordning från i maj specificeras förbudet till att sprida information om sin tjänst, förbandstillhörighet, om andra militärtjänstgörande, samt om var lednings- och reservförband befinner sig. Vidare förbjuds elektronik som kan sprida ljud, bild, film och geoposition. Denna skärpta lagstiftning är ett tecken på att tidigare regelverk inte har efterföljts. Det visar även tydligt att hemlighetsmakeriet kring de Väpnade styrkorna och hela försvarssektorn fortsätter.

Inryckningen av nya värnpliktiga under vårinkallelsen har skjutits upp. I förlängningen medför inkallelsen en påtaglig risk att få in smitta på förbanden. Beroende på smittspridningens omfattning och pandemins långvarighet kan Rysslands militära handlingsfrihet komma att påverkas på längre sikt, främst avseende bemanning och övningar. Den storskaliga övningsverksamheten kan komma att

begränsas för att dämpa smittspridningen i det ryska samhället eller inom de Väpnade styrkorna. Färre övningstillfällen medför att förbandens förmåga minskar, men under en begränsad tid blir effekten sannolikt marginell. Om covid-19-smittan får stor spridning i det ryska samhället är det risk att den ryska försvarsindustrins produktionsförmåga kan komma att påverkas negativt.

Frågor för framtiden

På kort sikt, just nu, synes pandemikrisen ha stärkt Rysslands ställning i världen. Utbrottet i Ryssland kom senare än i övriga i Europa. Man har kunnat bistå flera länder med militärmedicinsk hjälp samt fortsatt ta olika initiativ internationellt, till exempel angående sanktionernas avskaffande, medlemskap i FN:s råd för mänskliga rättigheter och förslag om toppmöte med de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd. Den militära förmågan har ännu inte minskat påtagligt, eftersom den beror på så många olika faktorer att den inte förändras drastiskt på kort tid. Därtill drabbar pandemin hela omvärlden.

I sitt närområde har Ryssland goda möjligheter att påverka de val som kommer att hållas senare i år. På hemmaplan finns goda möjligheter till att stärka övervakningen för att kväsa eventuell opposition och folkligt missnöje.

På längre sikt finns många osäkerheter i utvecklingen, inte minst ekonomiska. Det viktiga är att Rysslands strategiska mål – stormakt i världen, rätt till en intressesfär, auktoritärt politiskt system – inte har förändrats av krisen och, av allt att döma, inte kommer att överges på länge än. När den utvecklingen väl kommer, går det fort – och den är alltid oförutsägbär.

Frågan om ett nytt ”litet krig”, en yttre militär operation, kan väntas i syfte att stärka Putins politiska legitimitet i ljuset av fallande opinionssiffror är i hög grad spekulativ. Klart är att Ryssland har fördelen av korta beslutsvägar, vilket möjliggör överraskningsangrepp. Men skulle det ge mer legitimitet åt Putin? Erfarenheten från invasionen och den illegala annekteringen av Krimhalvön 2014 säger att den nationella yran den gången blev kortvarig. Vilken risk skulle en sådan operation medföra? Här säger erfarenheten att om den politiska ledningen bedömer att risken för en stark reaktion från västvärlden är liten, är man beredd att ta den. Det som talar emot är att en yttre militär operation under en pågående pandemi är ett vågspel med osäker utgång. Smittspridningen kan öka och reaktionerna från både det ryska samhället och omvärlden är oförutsägbara. Ett sådant scenario innehåller således ett element av en oförutsedd händelseutveckling som den ryska ledningen fruktar och för vilken det politiska systemet är illa rustat.

Pandemin synes snarast ha förstärkt trenderna som fanns före farsoten – det auktoritära anslaget i Ryssland och den anti-västliga utrikespolitiken, inte minst eftersom den ryska ledningen anser att ”den som är svag blir slagen”. Den ryska ledningen eftersträvar en ”styrd osäkerhet”. En kombination av militära och icke-militära medel ska användas i dagens och framtidens konflikter. Här ingår militär

makt, inklusive irreguljära beväpnade styrkor, informationsoperationer, cyberangrepp, vilseledning, samt diplomatiska, ekonomiska och politiska medel, men även vetenskap, sport och kultur ingår. Både öppna och dolda åtgärder vidtas, inte minst för att skapa förvirring kring konfliktens beskaffenhet. Denna osäkerhet får direkta konsekvenser för Rysslands grannländer och västvärlden. Det kommer inte att finnas några tydliga tecken för att i god tid upptäcka en nära förestående konflikt. Att hantera denna ovisshet och förbereda sig inför utmaningen från Ryssland förblir lika angeläget som före pandemin.

För vidare läsning

Tomas Bertelman, 2019, Från ett kallt krig till ett annat: Stockholm, Leningrad och Moskva 1983-2012, Stockholm, Medströms bokförlag.

Sergej Lavrov, 2020, The Pandemic: Objectives and Lessons Learned, Global Times, 28 May, https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4139447?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB (hämtad den 3 juni 2020).

Fredrik Westerlund och Susanne Oxenstierna, (red.), 2020, Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019, FOI-R--4752--SE, 75-89.

12 Europa i skymundan – USA:s prioriteringar i pandemins spår

Björn Ottosson

Det amerikanska samhället har påverkats hårt av coronaviruset och som talesättet lyder: när Amerika nyser får resten av världen snuva. Hur USA hanterar denna kris påverkar ofrånkomligen omvärlden. Denna artikel belyser tre områden som påverkas av pandemin och som har direkt betydelse för den internationella säkerhetsordningen på sikt: USA:s försämrade relation till Kina, en förändrad amerikansk syn på nationell säkerhet, samt den kommande kampen om den amerikanska försvarsbudgeten.

Kriser fungerar ofta som acceleratorer. De förstärker rådande trender och vidgar redan existerande sprickor, både inrikespolitiska och utrikespolitiska. I det starkt partipolariserade USA har smittan inte fungerat enande, snarare har hanterandet av pandemin politiserats. Det kommande presidentvalet i höst spär även på denna utveckling. Demokrater och republikaner misstänker nu varandra för att låta valtaktiska överväganden påverka arbetet med att bekämpa smittan och återstarta ekonomin. Utrikespolitiskt har USA:s relation med Kina försämrats under Donald Trumps presidentskap. Denna trend har accelererat dramatiskt på grund av pandemin. Krisen har även accentuerat president Trumps prioriteringar och ledarstil.

En försämrad relation med Kina

Fram till Donald Trumps presidentskap har USA:s policy sedan det kalla krigets slut varit att försöka integrera Kina i den liberala ordningen genom att bjuda in landet i olika internationella institutioner, inte minst de som rör handel. Det underliggande antagandet bakom denna policy var att integrationen skulle ge Kina incitament att följa internationella regler och på sikt förvandla landet från en potentiell rival till en aktör med intresse i bevarandet av den liberala ordningen.

Vissa förespråkare för denna policy gick längre och menade att integrationen inte bara skulle leda till regelföljande, utan även till välstånd och demokratisering. Standardargumentet var att kombinationen av frihandel, ökat välstånd och ekonomisk frihet skulle leda till framväxten av en medelklass som i sin tur skulle kräva politiska fri- och rättigheter och således pressa Kinas auktoritära regim att genomföra reformer.

President Trump gjorde tidigt klart att han varken stod bakom denna policy eller trodde att Kina skulle utvecklas i en för USA önskvärd riktning. Administrationens nationella säkerhetsstrategi från 2017 delar i huvudsak denna uppfattning och understryker vikten av att reducera beroendet av andra stater genom att skydda industrier vitala för den nationella säkerheten, samt bygga upp robusta produktions- och distributionskedjor under USA:s kontroll. Att skydda amerikanska idéer

och teknologi upphöjdes även från att i första hand vara en immaterialrättslig fråga rörande patent och upphovsrätt, till att bli en säkerhetsfråga.

Redan före pandemin hade president Trump gjort klart att Kina är USA:s huvudsakliga strategiska rival. Till en av Trumps mest anmärkningsvärda framgångar hör hur väl han har lyckats bygga upp stöd för USA:s politiska kursändring mot Kina. De senaste åren har allt fler anslutit sig till skaran som ser problem med USA:s gamla policy och Kinas agerande. Pandemin har fått denna skara att växa explosionsartat. Den har tydligt demonstrerat för många amerikaner att Kina är en aktör som man inte bör lita på, än mindre vara beroende av. Det amerikanska folkets attityd gentemot Kina är nu rekordnegativ enligt flera opinionsmätningar, och de beslutsfattare som driver frågan om att reducera beroendet av Kina har nu vind i seglen. Även om republikaner är betydligt mer negativa än demokrater, så har den politiska kostnaden för att ta Kina i försvar ökat rejält. Dessutom är det presidentval, vilket gör politiker extra känsliga för sådana ställningstaganden.

Det är inte längre bara Trumpadministrationen som driver på. I maj 2020 röstade exempelvis senaten enhälligt för ett republikanskt initierat lagförslag som förbjuder ett stort antal kinesiska bolag, som exempelvis e-handelsjätten Alibaba, att vara listade på den amerikanska börsen om de inte öppnar sig för granskning.

Det politiska utrymmet för att samarbeta och nå kompromisser har krympt. Konsolideras det amerikanska folkets negativa attityd gentemot Kina befasts de politiska incitamenten för en hård linje mot Kina. Sker detta kommer det politiska handlingsutrymmet för en annan politik gentemot Kina att vara begränsat på längre sikt. Det amerikanska folkets attityder gentemot Iran har som exempel effektivt begränsat det politiska handlingsutrymmet i decennier och dessförinnan var det under det kalla kriget i regel mer politiskt kostsamt att vara en duva än en hök.

USA-Kina relationen är den mest betydelsefulla relationen i det internationella systemet. Hur den utvecklas påverkar hela systemet, inte minst den transatlantiska relationen med Europa. Försämras denna relation kommer pressen på europeiska stater att välja sida att öka. Redan före pandemin var friktionen påtaglig mellan USA och flera europeiska stater i frågor rörande Kina, inte minst om det kinesiska telekommunikationsbolaget Huawei borde tillåtas att bygga 5G-nät i Europa. En starkt försämrad relation mellan USA och Kina riskerar även att dra amerikansk uppmärksamhet bort från det europeiska säkerhetsläget.

En förändrad syn på nationell säkerhet

President Trump har arbetat hårt för att snäva in definitionen av USA:s nationella intresse. Hans budskap om att sätta Amerika först handlar till stor del om just detta. Den underförstådda kritiken i denna slogan är att Amerika har gjort alldeles för mycket i andras intressen. Administrationens utrikespolitik karaktäriseras av unilateralism, nationalism, statscentrism, ett värnande av suveränitetsprincipen, samt ett starkt fokus på geopolitisk konkurrens. Internationella organisationer betraktas

i första hand som arenor för stormaktspolitik, och administrationens nationella säkerhetsstrategi understryker att de kan korrumpas av statliga och icke-statliga aktörer som inte delar USA:s intressen. Detta perspektiv gör att administrationens attityd gentemot internationella organisationer kännetecknas av skepsis, samt ett starkt krav på ömsesidighet. Under Trumps presidentskap har sakområden som klimatförändringar och terrorism nedprioriterats och intresset för att bygga upp och leda internationella organisationer, samt sprida demokrati och amerikanska värderingar, svalnat.

Flera av administrationens karaktärsdrag har tydliggjorts under denna kris. När en internationell kris bryter ut brukar USA:s president axla rollen som världsledare. President Trump har inte gjort detta, snarare har han i linje med sin slogan valt att fokusera primärt på Amerikas väl. Administrationens konflikt med Världshälsoorganisationen, WHO, ligger också helt i linje med dess attityd gentemot internationella organisationer.

Liksom Donald Trump 2016 kandiderade George W. Bush 2000 på att snäva in definitionen av det nationella intresset. Bushadministrationen ville göra upp med vad de beskrev som president Clintons interventionism och nationsbyggande. Sedan attackerades USA den 11 september 2001. Dådet ledde till en strategisk chock. Beslutsfattare omvärderade radikalt sin syn på säkerhetsläget och vidtog omfattande åtgärder för att anpassa sig. Detta ledde till stora omorganisationer på det nationella säkerhetsområdet, och flera departement och myndigheter fick nya uppdrag. Det är för tidigt att säga om coronapandemin kommer att utgöra en liknande chock. Hittills har Trump inte signalerat några större förändringar, men debatten om definitionen av det nationella intresset har bara börjat.

Många beslutsfattare kommer att vara frestade att omorganisera och bygga upp nya byråkratier för att hantera nationens pandemiberedskap. Trumpadministrationens tidiga betonande av att reducera landets beroende av andra syftade i för första hand på komponenter efterfrågade av landets försvarsmakt. Pandemin har demonstrerat för många amerikaner hur sårbart USA är på grund av att produktionen av medicin, vaccin och basal skyddsutrustning med mera, är förlagd till andra länder, särskilt Kina. Detta kan leda till att USA:s strävan att reducera sitt beroende av omvärlden samt öka sin kontroll över produktions- och distributionskedjor kan komma att växa i omfattning. En konsekvens av en sådan utveckling skulle bland annat kunna vara en ytterligare försämrad relation med Kina.

Anpassningen till det nya säkerhetsläget efter den 11 september 2001 ledde också till stora förändringar i USA:s underrättelseapparat. USA började även kräva mer information och transparens av andra länder, som exempelvis information om flygpassagerare med USA som destination. Att USA kommer att rikta om delar av sin underrättelseapparat för att förhindra framtida pandemier är närmast givet. Att landet i sin jakt på kontroll kan börja kräva mer transparens och insyn i andra staters sjukvårds- och krishanteringssystem är också fullt tänkbart.

En förändrad amerikansk syn på nationell säkerhet för med sig risken att hot mot den europeiska säkerheten nedprioriteras. Att denna debatt äger rum samtidigt som USA:s relation med Kina kraftigt har försämrats och den amerikanska ekonomin tvärstannat, bidrar även till denna risk.

Den kommande kampen om försvarsbudgeten

Coronapandemin har slagit mot den amerikanska försvarsmakten. Detta blev smärtsamt tydligt när det läckte ut att smittan hade spridits på ett hangarfartyg – själva symbolen för USA:s förmåga att projicera makt. Den militära ledningen arbetar nu febrilt för att finna rätt balans mellan beredskap och hälsa. Övningsverksamhet har ställts in. Dessutom har störningar i produktionskedjor lett till förseningar i leveranser av försvarsmateriel. Ledningen i Pentagon, USA:s försvarsdepartement, står inför en ännu svårare utmaning: den kommande striden om försvarsbudgeten.

Skalan på den ekonomiska kris pandemin har fört med sig är svår att uppskatta. Det är dock givet att USA:s budgetunderskott kommer att bli rekordhøgt. Historiskt sett har försvarsbudgeten krympt när underskotten blir høga. Det skedde både under mitten av 1980-talet och i samband med finanskrisen 2008. Vid båda dessa tillfällen stiftades lagar för att begränsa försvarsutgifterna. Att det kommer att byggas upp ett starkt politiskt tryck för att skära i försvarsbudgeten tas i stort sett för givet i den amerikanska debatten. Diskussionen kretsar snarare kring i vilken utsträckning det går att stå emot detta tryck, hur stora nedskärningarna kan bli, samt vad det går att spara på och vad som bör betraktas som vitalt.

Trycket på att skära i försvarsbudgeten i kombination med en förändrad syn på nationell säkerhet kan få stora konsekvenser för europeisk säkerhet. Kommer det amerikanska folket att acceptera den pågående kostsamma moderniseringen av kärnvapenarsenalen, eller andra dyra program, inklusive den amerikanska militärens globalt orienterade bassystem, när landet stod så försvarslöst mot coronaviruset? Nationalgardet har kommit att spela en framträdande roll i hanterande av pandemin. Om mer pengar kanaliseras i deras riktning, kan följden bli att det blir mindre över till de reguljära styrkorna. Mot denna bakgrund bör det inte vara förvånande om USA väljer att exempelvis minska finansieringen av utbyggnaden av militär infrastruktur på den europeiska kontinenten.

Innan coronapandemin bröt ut fanns en utbredd oro över USA:s minskade intresse i att värna och bevara det nät av fördrag, överenskommelser, institutioner, organisationer, allianser, vänskapsband och värderingar som tillsammans utgör den liberala internationella ordningen. I Europa har frågan om den transatlantiska länkens hållfasthet varit hett debatterad i flera år, och det finns goda skäl att anta att pandemin kommer att intensifiera denna debatt.

Pandemin har ytterligare försämrat USA:s relation med Kina, den förändrar landets syn på nationell säkerhet, och den kommer att på sikt att leda till nedskärningar i den amerikanska försvarsbudgeten. Dessa tre utvecklingar är inte isolerade från varandra utan påverkar varandra i allra högsta grad. Alla tre pekar enskilt och tillsammans åt ett håll som är bekymmersamt för europeisk säkerhet. Pandemin drar USA:s fokus inåt och emot Kina och således bort från Europa. Den försämrade amerikanska relationen med Kina krymper också Europas politiska handlingsutrymme. En förändrad och vidgad syn på nationell säkerhet för med sig ett ökat politiskt tryck att göra mer. Samtidigt så har pandemin slagit hårt mot ekonomin. Prioriteringar måste göras och under dessa svåra förhållanden pekar mycket på att Europa kommer att hamna i skymundan.

För vidare läsning

Congressional Research Service, COVID-19: Potential Implications for International Security Environment- Overview of Issues and Further Reading for Congress, 2020-05-28. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46336>.

Pew Research Center: U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak, 2020-04-20.
<https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>.

13 Coronakrisen – hot eller möjlighet för Kina?

Oscar Almén

För Kina gick Coronautbrottet på kort tid från att vara ett inrikespolitiskt hot i januari till att i mars bli en framgångshistoria för kommunistpartiet. Därefter har det kommit starka reaktioner från utlandet riktade mot Kina vilket tagit udden av en del av regimen triumf. På kort sikt ser Kina ut att ha klarat av pandemin bättre än många västländer vilket kan ge ekonomiska och politiska fördelar. Kinas politiska system framstår både för den egna befolkningen och för delar av omvärlden som kapabelt och handlingskraftigt i relation till västerländska demokratier. På lång sikt kan västvärldens ökade misstänksamhet mot Kinas säkerhetspolitiska ambitioner leda till en stärkt allians mellan västliga demokratier och länder i Kinas närområde. Ökad skepsis i väst mot ekonomiskt beroende av Kina kan även få negativa ekonomiska följder för landet.

Coronaepidemins utveckling i Kina

Trots att det var i Kina som coronautbrottet startade har landet drabbats mindre allvarligt än många andra länder. Officiellt var dödsiffran den 5 juni 4 634 och antalet bekräftat smittade runt 83 000. Dessa siffror döljer med största sannolikhet ett mörkertal. Det finns all anledning att förhålla sig skeptisk till statistik från kinesiska myndigheter då kommunistpartiet ofta redovisar siffror som stämmer med partiets politiska syften snarare än verkliga förhållanden. De mycket strikta metoderna som har använts för att förhindra smittspridningen och det faktum att samhället på många sätt återgått till normal verksamhet tyder ändå på att coronaviruset för tillfället inte aktivt sprider sig i Kina.

Genom att totalt stänga ned staden Wuhan och även införa mycket strikta restriktioner för resten av landet avstannade antalet smittade i slutet av februari. I mars infördes regler om två veckors karantän för alla kinesiska resande från utlandet och temporärt stopp för utländska medborgare att resa in i landet. Den omfattande övervakningsapparat som den kinesiska staten använder sig av underlättade för myndigheterna att se till att folket följde restriktionerna.

Regimens hantering av utbrottet

Kina har kritiserats för att inte snabbt nog ha informerat omvärlden om viruset. Den första informationen om att ett virus som drabbar lungorna upptäckts hos patienter i staden Wuhan rapporterades den 30 december, men redan den 8 december registrerades det första fallet. Först den 20 januari bekräftades det av kinesiska myndigheter att viruset spreds mellan människor. Det är inte förvånande att det tog tid för informationen om viruset att komma ut. En avgörande svaghet i ett auktoritärt system är att begränsning av media och yttrandefrihet leder till att informationsspridning går långsamt och är ytterst bristfällig. Wuhans borgmästare

bekräftade att han inte hade möjlighet att gå ut med informationen om viruset innan han fått ett godkännande från centralregeringen. På så sätt stämmer den kritik som riktas mot Kina. Om myndigheterna inte begränsat informationsflödet hade smittspridningen till resten av världen kunnat motverkas tidigare.

Även inifrån Kina höjdes många kritiska röster mot myndigheternas hantering av utbrottet. Läkaren Li Wenliang blev varnad av polisen att inte sprida osanna rykten efter att ha spridit information om viruset till sina kollegor i en sluten grupp på sociala medier. Efter att Li Wenliang avled i sviterna av corona den 7 februari blev reaktionen mycket stark i Kina. Inte på många år hade regimen utsatts för sådan massiv kritik. Vid det laget var kommunistpartiet i full gång med att försöka reparera skadan. Genom att kritisera lokala myndigheters hantering av smittan och hur Li Wenliang hade behandlats, förflyttade kommunistpartiet skulden till lokal nivå vilket är ett vanligt sätt för partiet att bevara det politiska systemets legitimitet. Partiet framhöll Li Wenliang som en martyr som offrat sitt liv i kampen mot det dödliga viruset. Under några veckor var det möjligt för kritiska röster att höjas både i media och sociala medier, men steg för steg stängde myndigheterna fönstret för kritik. Många av de som vågade uttrycka sin kritik mot partiet och Xi Jinping har sedermera arresterats eller försvunnit.

Att myndigheterna lyckades stoppa spridningen av viruset hade en avgörande inrikespolitisk betydelse. I början beskrev utländsk media utbrottet och partiets försök att begränsa informationsspridningen som Kinas Tjernobyl, vilket hotade att leda till en allvarlig kris för partiet. Om viruset hade spridits landet runt och lett till graden av dödlighet vi ser i till exempel USA hade ilskan mot partiet varit stor. Nu lyckades partiet istället vända krisen till ett tillfälle att visa upp den auktoritära partistatens förmåga att styra samhället i kristider. Omvärlden häpnade över att Kina på tio dagar kunde bygga två sjukhus med plats för 2 600 patienter i Wuhan. I Kina vändes ilskan mot partiet i många fall till en stolthet över att Kina har lyckats stoppa smittspridningen.

Trots det har Kinas ekonomi drabbats hårt av coronapandemin. Första kvartalet sjönk Kinas BNP med 6,8 % vilket är första gången ekonomin krympt sedan BNP-tillväxt började rapporteras kvartalsvis 1992. För regimen är ekonomisk tillväxt och låg arbetslöshet avgörande faktorer för att bevara den sociala stabiliteten. Kommunistpartiets största rädsla är att befolkningen ska rikta sitt missnöje mot regimen på samma sätt som under de landsomfattande demonstrationerna 1989.

Från offer till förövare – omvärldens förändrade bild av Kina

Inledningsvis visade omvärlden sympati mot Kina och offren för coronavirusets framfart. Flera länder, bland annat USA och flera EU-länder, sände hjälp i kampen mot coronaviruset. Efter att smittan spreds utomlands och många länder drabbades hårdare än Kina förbyttes rollerna. Kina skickade hjälpsändningar med medicinsk utrustning till utlandet från mitten av mars. Även om en del av utrustningen visade sig undermålig visade länder som Italien och Serbien tacksamhet mot Kina. I

Italien kontrasterades stödet från Kina mot bristen på hjälp och solidaritet från EU. Kina befann sig således i en utmärkt position för att stärka sitt internationella anseende.

Men Pekings agerande fick i många fall snarare motsatt effekt. Den statliga propagandan framställde Kinas politiska system som överlägset europeiska demokratier och satte igång med desinformationspridning. Kinesiska ambassaden i Paris publicerade till exempel grundlösa anklagelser om att äldre lämnades att dö på franska äldreboenden och utländska regeringar uppmanades att offentligt visa sin tacksamhet mot Kina.

Internationell media och regeringar i väst kritiserade Kina för att vilja utnyttja stater som hade drabbats hårdare än Kina av pandemin. Även flera afrikanska regeringar protesterade mot diskriminerande behandling av afrikaner i staden Guangzhou. Den hårdaste kritiken kom inte helt oväntat från USA och Donald Trump. Som en del av sin återvalskampanj försökte han flytta över skulden för den egna bristfälliga hanteringen av coronaviruset på Kina. Trump anklagade Kina för att ha misslyckats med att stoppa viruset från att spridas utomlands och antydde till och med att regimen kunde ha spridit viruset medvetet. Kina å sin sida svarade med ilska attacker mot USA. Utrikespolitiske talesmannen Zhao Lijian, en av Kinas unga och offensiva så kallade 'Wolf warrior'-diplomater, spred vidare den i Kina populära konspirationsteorin att det var den amerikanska armén som låg bakom viruset vid ett besök i Wuhan 2019.

Efter att flera röster, bland annat en intern rapport från säkerhetsministeriets tankesmedja, hade varnat för att omvärldens reaktioner på Kinas offensiva diplomati riskerade att dramatiskt försämra Kinas internationella relationer, har en del av den aggressiva diplomatin tonats ner. Att debatten delvis har skett offentligt tyder på en splittring inom ledningen om hur Kina ska hantera sina utrikesrelationer.

Kinas säkerhetspolitiska situation i skuggan av pandemin

Coronaepidemin har förstärkt många av de säkerhetspolitiska mönster som utvecklats under senare år. Kinas offensiva utrikespolitik har mötts av allt större misstänksamhet från västvärlden och Kinas grannar. Den ömsesidiga misstron mellan västländer och Kina har förstärkts av coronapandemin och riskerar att bidra till en ytterligare försämring av det globala säkerhetsläget.

En signal om hur Kinas ledning upplever hotet från omvärlden kom med den nya försvarsbudgeten i maj. Trots att Kinas ekonomi har drabbats hårt under 2020 utlovade regeringen en ökning av militärutgifterna med 6,6%. Även om det i absoluta tal utgör en mindre ökning jämfört med året innan då ökningen var 7,5% innebär det ändå att militärutgifterna stiger som andel av BNP. Kinas försvarsminister, Wei Fenghe, sa under folkkongressen att USA:s försök att hålla tillbaka

Kinas utveckling hade ökat sedan pandemins utbrott vilket förvärrat säkerhetsläget.

Ekonomisk maktförskjutning

Kina kunde snabbare än Europa och USA påbörja den ekonomiska återhämtningen. Det ger Kina möjlighet att stärka sin relativa ekonomiska styrka vilket kan leda till ökat kinesiskt inflytande när länder desperata att återhämta sig ekonomiskt söker utländskt kapital.

Men pandemin kan även slå mot Kinas utrikeshandel och investeringar. Flera länder i Europa har snabbt ändrat reglerna för direktinvesteringar för att hindra utländska uppköp av företag till reapriser. Även i Sverige pågår arbetet med en snabblagstiftning i frågan. För många länder har coronaepidemin visat på riskerna med att vara beroende av Kina för vissa avgörande produkter såsom medicinsk utrustning. Diskussionen om att byta till underleverantörer i andra länder eller flytta hem produktionen av vissa varor har fått ökad aktualitet i och med pandemin. Handelskriget med USA och den hårda retorik som har riktats mot Kina från Trumpadministrationen hotar att leda till ytterligare minskad handel och färre investeringar.

Ökade spänningar i Kinas närområde

Coronapandemin har inte gjort att Kina dragit ner på sina säkerhetspolitiska ambitioner. Snarare har Kina blivit mer aktivt i sitt närområde. I maj beslutade nationella folkkongressen att ge dess ständiga utskott till uppgift att genomdriva en nationell säkerhetslag för **Hongkong**. Lagen ska ge Peking befogenhet att straffa dem som anses utgöra en fara för nationell säkerhet i Hong Kong, vilket skulle innefatta flera av dem som har varit aktiva i proteströrelsen mot Kinas ökade politiska kontroll. Många befarar att lagen även tillåter kinesiska säkerhetsstyrkor att verka i Hongkong. Pandemin underlättar för Peking att genomdriva lagen. Dels innebär det att omvärldens fokus ligger på att hantera effekterna av pandemin i sina egna länder och kan ägna mindre tid åt Hongkong, dels försvårar restriktionerna under pandemin Hongkongbornas möjligheter att demonstrera mot lagen.

Kinas strävan efter ökad politisk kontroll över Hongkong sänder tydliga signaler till **Taiwan** om hur Kina tänker sig styra ön i framtiden. Tsai Ing-wen, som nyligen med överväldigande stöd omvaldes till Taiwans president, vill göra Taiwan mindre beroende av Peking. Politiken har starkt stöd bland befolkningen och undersökningar visar att fler taiwaneser identifierar sig som taiwaneser enbart och allt mindre som kineser. Kommunistpartiet har svarat med hotfulla uttalanden och genom att öka Taiwans diplomatiska isolering. I sitt tal till nationella folkkongressen i maj utelämnade premiärminister Li Keqiang ordet "fredlig" i sitt uttalande om att Kina önskar en återförening med Taiwan vilket är en signal om att Peking driver en allt hårdare linje i Taiwanfrågan. Taiwan har också protesterat mot ökade kinesiska militärövningar i sitt närområde sedan pandemin inleddes.

Kina har trappat upp sin närvaro både i **Östkinesiska havet** där Kina och Japan är oense om kontrollen över en ögrupp, samt i **Syd kinesiska havet** där Kina ligger i konflikt med bland annat Vietnam, Malaysia och Filippinerna. I maj ökade också spänningen mellan Kina och **Indien** rörande en gammal gränskonflikt i den omtvistade Galvandalen. Båda sidorna anklagade varandra för att flytta trupper in på varandras områden.

Ideologiernas kamp – effekter på sikt

Att Kina synbarligen lyckats begränsa effekterna av coronakrisen har kanske störst betydelse ur ett politiskt-ideologiskt perspektiv. Från kommunistpartiets synvinkel utgör detta beviset på att den kinesiska auktoritära politiska modellen är överlägsen västerländska demokratier. Även om Kina inte nödvändigtvis strävar efter att ändra västerländska regimer är det för den kinesiska ledningen viktigt att visa på svagheter med liberala demokratier. Det kan minska krav och förväntningar inifrån Kina att styret ska förändras i en mer liberal och demokratisk riktning.

Det ligger också i kommunistpartiets intresse att underminera internationella samfundets arbete för demokrati och mänskliga rättigheter, vilket det ser som ett hot mot den kinesiska samhällsmodellen. Ur den synvinkeln är det intressant att notera att demokratier som Sydkorea och Taiwan har lyckats minst lika väl som Kina med att hindra coronasmittan, utan att använda sig av lika auktoritära kontrollmetoder. Även i Europa finns det exempel på demokratier som framgångsrikt hanterat coronasmittan.

På kort sikt kan Kina gå stärkt ur coronakrisen i relation till omvärlden. Kinas sätt att hantera krisen har visat den egna befolkningen liksom omvärlden att regimen är handlingskraftig. Den kinesiska ekonomin ser också ut att drabbas mindre hårt än de flesta västländer vilket ökar Kinas ekonomiska inflytande.

Men på lång sikt kan västvärldens ökade misstänksamhet mot Kinas säkerhetspolitiska ambitioner leda till ett stärkt samarbete mellan västliga demokratier och länder i Kinas närområde som Indien, Japan, Sydkorea och sydostasiatiska stater. Åtgärder för att minska det ekonomiska beroendet av Kina skulle även kunna få negativa ekonomiska konsekvenser för Kina. Som en del av världens demokratier påverkas Sverige i allra högsta grad av ett Kina som hotar frihet och demokrati i Hongkong och Taiwan samt undergräver demokratins legitimitet globalt. Det är därför viktigt att samarbeta med andra demokratier för att driva en gemensam linje i relation till Kina.

För vidare läsning

Michael Swaine, 2020, Chinese Crisis Decision Making --- Managing the COVID-19 Pandemic Part One: The Domestic Component, China Leadership Monitor, 64, <https://www.prcleader.org/swaine>.

Alexander Lukin, 2019, The US-China Trade War and China's Strategic Future, Survival, 61:1, 2019. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396338.2019.1568045>.

14 Testa, testa testa – En flexibel beredskap för testning är en viktig totalförsvarsförmåga

Tina Broman, Emelie Salomonsson, Laila Noppa och Johanna Thelaus

Testa, testa, testa. Testa varje misstänkt fall!

Världshälsoorganisationens generaldirektör
vid pressträff den 16 mars 2020

Coronakrisen har på ett aldrig tidigare skådat sätt satt mediernas och allmänhetens fokus på testning. Redan tidigt under pandemin började orosmoln att torna upp sig. Smittspridningen var så snabb och behovet av testning så stort att det riskerade att överstiga länders kapacitet att ta prover och göra laboratorieanalyser. Som många andra länder har Sverige haft problem med leveranser av provtagningsmaterial, engångsartiklar, nödvändiga laboratriekemikalier och skyddsutrustning för laboratoriepersonal. Den bristande tillgången på materiel riskerade att påverka inte bara möjligheten att göra analyser för det nya coronaviruset utan också för att testa för andra infektionssjukdomar.

Vad menar vi när vi säger testning, varför görs testning – och varför har frågan blivit så central? I denna artikel ger vi en bakgrund till frågorna, beskriver hur beredskap för laboratorieanalys är en viktig del av Sveriges totalförsvarsberedskap, ger exempel på hur svenska myndigheter redan innan pandemin har samverkat för att stärka laboratorieberedskapen för smittämnen, men drar även slutsatsen att mer behöver göras.

Testning med olika syften

Testning görs i flera olika syften. Ett centralt syfte är att ta reda på vilket smittämne en sjuk människa eller ett sjukt djur är infekterat av för att kunna behandla och vid behov isolera individen och göra kontaktspårning. Testning av vem som bär på ett smittämne eller vem som har antikroppar som avslöjar en tidigare infektion, ger också kunskaper som ligger till grund för att förstå utbredning och utveckling av ett utbrott. Inte bara prov från patienter, utan också från livsmedel eller miljön, analyseras för att hitta smittkällor och stoppa vidare spridning av smitta. Testning kan även genomföras som ett första steg i arbetet med att avgöra om en smitta har ett naturligt ursprung eller om den har släppts ut avsiktligt, det vill säga är antagonistisk.

Vid masstestning under ett pågående utbrott, som exempelvis under pågående coronapandemi, letar laboratorier specifikt efter det smittämne som har orsakat utbrottet. I normalläget, eller innan det blivit känt vad som orsakar ett utbrott, är laboratoriets uppgift istället att ta reda på vilket av många olika smittämnen som har orsakat den aktuella sjukdomen. Om smittämnet är ovanligt, eller rent av tidi-

gare okänt, kan det innebära ett omfattande detektivarbete. Ur en samhällsekonomisk synvinkel kan laboratorieanalysen också vara ett verktyg för att utesluta smitta eller för att undersöka om en individ är immun mot att smittas. Avsikten då är bland annat att utan större risk få tillbaka personalen i arbete och att få igång en mer normal konsumtionsnivå av varor och tjänster i samhället.

Inte bara ett "test" utan en hel kedja

Ordet test för tankarna till något som utförs tämligen snabbt och enkelt. I själva verket syftar ordet "testning" på en hel kedja av moment som tillsammans benämns som "analyskedjan". Beroende på vilket smittämne som det ska testas för, kan ingående delmoment i analyskedjan vara fler eller färre. Analyskedjan börjar med ett beslut om provtagning, efter det följer provtagningsmomentet. I det nu aktuella fallet, testning för att ta reda på vilka som bär på det nya coronaviruset, görs provtagning genom att en "testpinne" förs ner i näsa eller svalg. Beroende på var i landet som provtagningen sker, kan provet behöva transporteras en kortare eller längre sträcka till närmaste behörigt analyslaboratorium. På laboratoriet påbörjas bearbetning för att kunna hitta viruset.

Arvsmassan hos coronavirus består av RNA (ribonukleinsyra) och det är denna molekyl som man vill komma åt för att kunna spåra just detta virus. RNA finns, liksom DNA (deoxiribonukleinsyra) i prov från organismer som har DNA som arvsmassa, nästan aldrig fritt i provet. Omgivande celler och vävnader måste slås sönder i ett extraktionsmoment (att utvinna och rena ett visst ämne) för att komma åt RNA-molekylerna. Därefter, för att kunna hitta och påvisa viruset i provet används en teknik, PCR (Polymerase Chain Reaction), som går ut på att man kopierar arvsmassan (RNA-molekylerna) från viruset till dess att det når en nivå som går att upptäcka.

När alla moment i laboratorieanalysen har genomförts har laboratoriet ett resultat som ska tolkas och slutligen förmedlas till den som har beställt testet. Misslyckas något av delmomenten i analyskedjan, som till exempel att provtagningen har gjorts på fel sätt, kommer efterföljande moment att påverkas och därmed också tillförlitligheten på det slutliga testresultatet. Kedjan är inte starkare än sin svagaste länk.

Pusselbitarna måste passa ihop

Analyskedjan är beroende av såväl avancerad analysutrustning som kemikalier, som i många fall endast kan erhållas från en eller ett fåtal leverantörer, ofta belägna utanför Sveriges gränser. Detta gör att testkapaciteten är sårbar för samhällsstörningar som innebär avbrott eller fördröjning av leveranser till, eller inom, Sverige. Under våren 2020 blev det tydligt att bristen på testpinnar och kemikalier direkt har påverkat hur många personer som har kunnat testas för det nya coronaviruset.

Man kan fråga sig om det verkligen spelar någon roll om man i en kris plockar in en annan sorts testpinne? Svaret är ja, det spelar en stor roll. För varje moment som förändras eller byts ut i analyskedjan behöver laboratoriet fastställa att den nya utrustningen, materialet, kemikalierna eller metoden är tillförlitlig, att den fungerar lika bra som den tidigare, och att den passar ihop med de övriga momenten i kedjan, så kallad kvalitetssäkring. Exempelvis kan det visa sig att en annan sorts testpinne inte fångar upp viruset tillräckligt bra eller att materialet i testpinnen påverkar kemikalierna i ett senare steg av analyskedjan vilket i slutändan leder till ett osäkert provresultat och därmed ett opålitligt test. Kvalitetssäkring av utrustning, material, kemikalier, metoder och kompetens är tids- och resurskrävande men helt nödvändig för att säkerställa kvaliteten på analyskedjan, även under en kris. Motivet på pusselbitarna kan vid en första anblick se ut att passa ihop, men bitarna går ändå inte att sammanfoga till en helhet om formen inte är den rätta.

Forum för beredskapsdiagnostik – ett nationellt nätverk med bakgrund i en kris

Mot bakgrund av den våg av misstänkta så kallade mjältbrandsbrev som drabbade Sverige i kölvattnet efter mjältbrandsattackerna i USA 2001, och med syftet att förbättra den svenska laboratorieberedskapen för testning av smitta som medför stora konsekvenser på samhället, initierades en utredning av Socialstyrelsen 2003. Som ett resultat av utredningen föreslogs en ökad samverkan mellan de olika civila myndigheter som hanterar laboratorieanalys av denna typ av smittämnen, varpå Forum för beredskapsdiagnostik (FBD) bildades år 2007. De myndigheter som ingår i FBD-nätverket är Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, Statens Veterinärmedicinska Anstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) som tillsammans täcker områdena folkhälsa, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och foder-säkerhet samt skydd och säkerhet avseende CBRN-ämnen (farliga kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen).

Samarbetet har sin grund i en formell överenskommelse mellan myndigheterna och har möjliggjorts genom tilldelning från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) av medel från anslag 2:4 Krisberedskap. Inom nätverket arbetar myndigheterna tillsammans i förberedande syfte för att stärka svensk krisberedskap genom utveckling och harmonisering av metoder och övning av laboratoriepersonal. Målet är att myndigheterna ska kunna stötta varandra och samarbeta vid en hög belastning på något eller flera av laboratorierna. I samband med att vi i Sverige har återgått till att planera för ett totalförsvär har nätverket utökats och inkluderar i sitt arbete även Försvarsmakten och Polismyndigheten.

Under våren 2019 påbörjades ett arbete inom nätverket för att stärka förmågan till laboratorieanalys under störda förhållanden såsom kris, höjd beredskap eller krig. Arbetet utgick från nuvarande laborieförmåga och vilka sårbarheter som finns, exempelvis beroenden av nödvändiga kemikalier och instrument. Utifrån detta har

åtgärder för att börja hantera identifierade sårbarheter föreslagits. Exempel på sådana åtgärder är etablering av leverantörsberoende analysmetoder, strategier för lagerhållning eller uppbyggnad av förmåga att tillverka kritiska material (till exempel odlingsmedier, enzymer och kemikalier) vid myndigheternas egna laboratorier. Genom att upprätta analyskapacitet som är lätthanterlig och innehåller kemikalier och provtagningsmaterial med god hållbarhet och som är tillgängliga inom landet, blir det möjligt att upprätthålla en analysförmåga även under extraordinära förhållanden.

Då coronakrisen var ett faktum omprioriterade FBD-nätverkets myndigheter verksamhet till att utvärdera alternativa metoder för analys av det nya coronaviruset. Målet var att kvalitetssäkra laboratorieanalysen för att kunna möta eventuella behov vid uteblivna leveranser av kritiska kemikalier, något som annars i princip hade gjort det omöjligt att fortsätta att testa svenska patienter och misstänkt smittade. Den metod som visade sig vara mest robust har FOI under våren och försommaren använt vid analyser av covid-19-prover i sitt laboriestöd till Region Västerbotten. Ett annat exempel är hur Folkhälsomyndigheten har samverkat med Forsvarsmakten kring utveckling av logistik för självprovtagning.

En mycket viktig framgångsfaktor för den sektorsöverskridande samverkan som exemplifieras ovan, är det förberedande arbete som bedrivs inom nätverk som FBD. De två exempel som anges ovan hade inte varit tänkbara att genomföra utan goda förberedelser som möjliggör att samhällsaktörer snabbt kan ställa om sin verksamhet.

Att förbereda inför nästa kris

Ingen vet vad som kommer att bli nästa stora smittkris. Kavalkaden av smittämnen som har överraskat, enbart sedan millennieskiftet, är lång. Den omfattar till exempel smittämnena bakom sjukdomar som SARS (svår akut respiratorisk sjukdom, orsakad av ett annat coronavirus år 2003), fågel- och svininfluensa hos människa, afrikansk svinpest bland djur i Europa samt mjältbrand hos nötkreatur i Sverige. Det vi kan vara säkra på är att smittämnena kommer att fortsätta att överraska oss.

När vi nu under coronapandemin har ställts inför ett överraskande smittämne, i kombination med utmaningar kring leveranser, blir det tydligt att det arbete som har påbörjats med att planera för förmåga till testning även under störda förhållanden är mycket viktigt för totalförsvaret. Coronakrisen har gett en allmän insikt om att alla länkar i analyskedjan, det vill säga beslut om och genomförande av provtagning, transport av prover, laboratorieanalys och svar till rätt instans och i rätt tid, måste hänga ihop. Att se till att alla moment i kedjan är pålitliga även i händelse av det oväntade bör därför vara prioriterat vid fortsatt utveckling av Sveriges krisberedskap och totalförsvaret.

En viktig slutsats är att vi behöver en mer generell beredskap för testning. Det är inte rimligt att tänka sig en beredskap där vi har särskilda metoder för varje specifikt smittämne och därför behöver ha lager av en lång rad kemikalier och annat material. Istället behöver vi göra utvärderingar och prioritering av vilka komponenter som är avgörande för att kunna upprätthålla en analyskedja som kan fungera under olika scenarier. Det ger en beredskap som bygger på att snabbt kunna ställa om när det oväntade inträffar. Viktiga förutsättningar för en sådan beredskap är en genomtänkt lagerhållning eller inhemsk produktion av produkter som krävs för att upprätthålla en tillförlitlig analyskedja. Likaså krävs redundans när det gäller laboratorielokaler, utrustning och personal.

En annan viktig slutsats är att för att Sverige ska kunna fortsätta att utveckla en mer flexibel beredskap krävs att alla aktörer kan samverka och nyttja de kompetenser som finns inom de olika sektorerna på ett effektivt sätt. Kopplingen mellan aktörer på central, regional och lokal nivå är avgörande. Detta kräver i sin tur resurser i form av finansiering och nödvändiga kompetenser. I sammanhanget kan en jämförelse göras med hur en vanlig försäkring fungerar: Att satsa lite pengar varje år för nätverk och uppbyggnad av laboratorieberedskap kommer att betala sig den dag vi drabbas av nästa kris.

För vidare läsning

Thelaus et al., Network experiences from a cross-sector biosafety level-3 laboratory collaboration: A Swedish forum for biopreparedness diagnostics, Health Secur. 2017;15(4):384-39.

Nyttan av nätverk – utvärdering 2015 av anslag 2:4 Krisberedskap. MSB 938-januari 2016. ISBN 978-91-7383-616-6.

Hedman et al., Validation guidelines for PCR workflows in bioterrorism preparedness, food safety and forensics. Accreditation and Quality Assurance 2018;23:133-144.

15 Pandemipåskan – debatten om massturism i glesbygd i coronatider

Jenny Ingemarsdotter och Camilla Eriksson

I det här kapitlet diskuteras coronapandemins lokala effekter, där debatten om skidturismen i Jämtland och Härjedalen tas som exempel för att belysa hur lokala och nationella perspektiv bröts, hur målkonflikter mellan folkhälsa och näringsliv utspelades och lokalbors och semestrande stadsbors intressen blev till ett spänningsfält. Utifrån detta kan en viktig lärdom dras – krisberedskapen måste ta hänsyn till lokala kontexter, förutsättningar och resurser i analysen av hur en kris utspelar sig, samt i utformningen av olika åtgärder.

Inledning

I Sverige finns ett antal kommuner som upplever stora befolkningsvariationer över året. Detta gäller särskilt områden med omfattande turism och fritidshusområden som Gotland, Öland, Skåne, västkusten, Stockholms skärgård och skidorterna i fjällen. Konsekvenserna av en kris i dessa områden kommer i hög grad att vara beroende av när på året den inträffar. Gotlands bofasta befolkning uppgår till ca 60 000, men under sommaren tiobubblas denna siffra. I Jämtland och Härjedalen sker den stora tillströmningen på vintern, särskilt under sportlovs- och påskveckorna. Fjällbyar som Åre, Funäsdalen, Ramundberget, Vemdalen och Bydalen välkomnar en vanlig påsk sammantaget nära 80 000 turister vilket motsvarar en ökning av den egna befolkningen med 60 procent.

Utvecklingen mot denna typ av turistiska *hotspots* i Sverige ställer höga krav på den kommunala och regionala samhällsservicen. Under våren 2020 hamnade dessa förhållanden i skarp belysning, särskilt gällande rätten att flytta med hemtjänst till vistelseorten samt den hårda belastningen på vårdcentraler som riskerar att uppstå samtidigt som avståndet till närmsta sjukhus ofta är långt. Coronapandemin har väckt frågor kring kommunernas och sjukvårdens förutsättningar att hantera kriser i de områden som turister och fritidshusägare vallfärdar till.

Upptakten

De första coronafallen i Europa rapporterades från Italien den 30 januari. Spridningen skedde därefter mycket snabbt och den 11 mars deklarerade världshälsoorganisationen WHO på en presskonferens att det nya coronaviruset (SARS-CoV-2) klassas som en pandemi. Två dagar senare meddelade WHO att Europa nu hade blivit smittans nya epicentrum. Vid denna tid hade många svenska skidturister nyligen anlänt hem från sportlovsresor i Alperna, särskilt till Stockholmsområdet som just då hade haft sportlovsvecka. Redan från början hamnade alltså skidturismen i centrum i Sverige gällande smittspridningsfrågan.

Den 11 mars fattade regeringen beslut om att förbjuda offentliga tillställningar med fler än 500 deltagare, ett beslut som senare justerades till att gälla 50 personer (den 27 mars). Men som regel gick Sverige inte förbudsvägen utan valde att använda sig av rekommendationer som bland annat kommunicerades via dagliga presskonferenser. Under en sådan presskonferens avrådde Folkhälsomyndigheten den 19 mars från icke-nödvändiga resor inom landet. På många svenska skidorter såg dock bokningsläget fortsatt stabilt ut med så gott som fullbokade hotell. I rapporteringen från Stockholm talades samtidigt om ”stormen” som var på väg att drabba sjukvården. Med ett ökande inflöde av coronapatienter började läget i mitten av mars bli alltmer ansträngt på de stora sjukhusen i huvudstaden.

”Stormen”

Rapporteringen om corona-stormen i Stockholm tolkades på många håll ute i landet som en allvarlig stormvarning. Ordet kris låg i luften, men kanske delvis i en annan bemärkelse än ordet vanligen brukar användas. Med kris brukar menas en situation som är svår att förutse och hantera enligt gängse rutiner. Men spridningen av det nya coronaviruset var i mars välkänd och det fanns också exempel på hur den kunde hanteras. På den norska sidan av fjällen hade skidorterna Hemse-dal och Trysil efter myndighetsbeslut fått stänga sina anläggningar från den 12 respektive 15 mars. I Finland sattes regionen Nyland med Helsingfors i en begränsad karantän från den 27 mars. Drygt en vecka innan påskhelgen (den 9 - 13 april) hade inga motsvarande beslut fattats i Sverige. På lokaltidningarnas debattsidor spred sig frustrationen – om en storm var i antågande som kunde undvikas eller mildras, varför gjordes inget? Måste turismen upprätthållas till varje pris? Hur kom det sig att de norska skidanläggningarna på andra sidan gränsen hade stängt medan de svenska anläggningarna fortsatte att hålla öppet? Samtidigt larmade läkare på lokal nivå om att de högre regionala och nationella beslutsnivåerna inte tycktes förstå vad problemet – den annalkande stormen – egentligen handlade om.

Nödroppen

På måndagsförmiddagen den 23 mars hölls ett möte där bland annat Folkhälso-myndigheten och berörda regioner diskuterade restriktioner för skidanläggningarna i landet. Detta för att förhindra smittspridning. Under myndigheternas presskonferens den 24 mars meddelades dock inga beslut om stängning av skidanläggningar eller liknande. Folkhälsomyndigheten sade sig vara nöjda med de åtgärder som skidanläggningarna redan hade vidtagit, som till exempel att ställa in after ski och åtgärder för att minska trängseln i liftköerna. I Jämtland och Härjedalen, som var en av de mest berörda regionerna vad gäller inflödet av skidturister under den annalkande påskhelgen, publicerades under de följande dagarna ett flertal debattartiklar skrivna av läkare (liksom insändare av oroliga ordsbor). Läkarna påpekade att det som oroade dem mest inte handlade om smittspridning i

liftar etcetera, utan den sammanlagda belastningen på vården, det vill säga belastningen av en samtidig coronapandemi och högsäsong i fjällen (se exempelvis *Östersunds-Posten* den 28 och 30 mars).

Något som underströks i dessa nödrop var att vården även en vanlig påskhelg i fjällen är mycket ansträngd, både för mindre vårdcentraler och regionala sjukhus, som de i Mora och Östersund. Besökare drabbas av blindtarmsinflammationer, hjärtinfarkter och luftvägsinfektioner, men också av benbrott, skallskador och andra stora kroppsskador som vinteraktiviteter kan medföra. Somliga skador kan behandlas på den lokala vårdcentralen, andra fall kräver ambulans- eller helikoptertransport till sjukhus. Normalt sett klarar vården av denna tillfälliga belastning, men som debattörerna påpekade var läget annorlunda inför påsken 2020. Tecken fanns på ökad sjukskrivning bland personalen samtidigt som läget var oklart vad gällde tillgång till kritisk materiel som skyddsmasker. Dessutom förelåg lokalt svårhanterliga platsbegränsningar vad gällde möjligheterna att fysiskt kunna separera potentiella coronapatienter från andra patienter.

Sammantaget såg alltså vården i Region Jämtland Härjedalen ut att gå emot en situation med ovanligt låg bemanning under en påskhelg med potentiellt unikt hög belastning.

Mobilisering och debatt

På fredagen den 27 mars levererade Försvarsmakten fyra tält till Krokom, Strömsund och Funäsdalen för att underlätta separering av patienter. Dagen innan hade Region Jämtland Härjedalen övergått till en krisledningsorganisation med uppdrag att vid behov vidta åtgärder genom att till exempel omfördela eller förstärka resurserna. Utöver detta inrättades även en Lokal Särskild Sjukvårdsledning för primärvårdens fjällområden (Åre och Härjedalen). Mobiliseringen inför påsken var i full gång.

I såväl lokala medier som i riksmidierna pågick nu samtidigt en livlig debatt om solidaritet och ”stockholmarnas” tveksamma rätt att åka på fjällsemester mitt under en allvarlig pandemi som framför allt drabbade svaga och äldre individer. För många var jämförelsen med Norge särskilt iögonfallande – bara några mil bort på andra sidan gränsen hade företaget Skistar efter myndighetsbeslut tvingats stänga sina anläggningar. Företaget självt meddelade vad gällde de svenska anläggningarna i bland annat Vemdalen och Åre att de följde myndigheternas rekommendationer.

Bland många lokala småföretagare, beroende av turismen för sin utkomst, växte samtidigt oron för de ekonomiska konsekvenserna av en ”inställd” påsk, en av årets viktigaste helger för fjällturismen. Regionala företrädare slets mellan impulsen att värna det lokala näringslivet och ett ökat tryck på att minimera risken att en samhällsfarlig pandemi skulle få fäste i länet. I slutet av mars riktades kritik mot att regionledningen i Jämtland och Härjedalen intog en alltför passiv hållning

jämfört med regionföreträdare i Skåne och Gotland som hade gått ut i medierna och vänligt men bestämt bett turisterna att inte komma just denna påsk (se exempelvis *Östersunds-Posten*, den 26 och 30 mars).

Vid denna tidpunkt hade flera riksmedier plockat upp de lokala jämtländska debattartiklarna. Alltfler frågor riktades nu till Folkhälsomyndigheten gällande påskhelgen och svenska skidanläggningars öppethållande. Från politiskt håll inskräptes avrådan från icke-nödvändiga resor men formella stängningsbeslut av skidanläggningar uteblev. Efter växande kritik mot Skistar (se till exempel *Dagens industri*, den 31 mars) meddelade företaget på kvällen den 31 mars att man hade tagit beslut om att stänga sina svenska skidanläggningar för säsongen från och med den 6 april, det vill säga måndagen innan påskhelgen.

Lärdomar från skidturismdebatten

De beslut som Skistar och andra anläggningar själva till slut fattade om att stänga sina skidanläggningar strax innan påsk bidrog till ett kraftigt minskat tillflöde av turister till fjälldestinationerna och vad som såg ut att kunna bli en vårdkris kunde undvikas. Debatten som fördes under mars månad väcker samtidigt flera frågor som är värda att reflektera över och dra lärdomar från för Sveriges framtida krisberedskap.

1. Debatten synliggjorde hur olika perspektiv bröts kring en specifik fråga – om storskalig turism i glesbygd kan eller borde få pågå under ett pandemiutbrott. Det nationella perspektivet som fördes fram från i första hand Folkhälsomyndigheten utgick från bedömningen att risken för smittspridning från just skidaktiviteter är begränsade, förutsatt att stora folksamlingar inomhus såsom after ski undviks. Det lokala perspektivet fokuserade istället på resursbrist, långa transportvägar och mycket begränsade möjligheter att hantera en sjukdom som hade klassats som samhällsfarlig och därmed ställer krav på att kunna hålla potentiella coronapatienter skilda från övriga patienter. Lokala vårdföreträdare påpekade även upprepade gånger att hälsocentralerna i Jämtland och Härjedalen även under normala förhållanden är mycket högt belastade just under påskhelgen.
2. Den lokala debatten som uppstod i fjällturismorterna fokuserade på en övergripande målkonflikt som även har präglat den nationella debatten – mellan näringslivets överlevnad och värnandet om människors hälsa. Lokala och regionala beslutsfattare var påtagligt påverkade av näringslivsrepresentanters önskan att inte behöva stänga ner skidturismen. Inkomsterna från påskveckorna står för många företag för en stor andel av årets intäkter, vilket orsakade häftiga lokala strider om vilken kris som skulle medföra störst problem i det långa loppet. Den regionala nivån, som fungerade som en informationskanal uppåt till den centrala nivån, hade i detta sammanhang en viktig avdömande och kommunikativ roll. Från det lokala vårdperspektivet tycktes dock riskerna och de lokala utmaningarna tonas ned i denna kommunikation.

3. Debatten om skidturismen synliggjorde hur den svenska modellen med rekommendationer till allmänheten utgår från att även internationella företag med verksamhet i Sverige fattar beslut i enlighet med rekommendationerna (även om exempel också finns på myndighetsbeslut som har ställt specifika krav på åtgärder, gällande exempelvis restaurangers villkor för öppethållande). I detta fall stod ett internationellt ägt bolag i strålkastarljuset, som inledningsvis försvarade sitt beslut att hålla öppet med att Sverige inte, i likhet med Norge, hade utfärdat något myndighetsbeslut om att stänga skidorterna.
4. Skidturismdebatten orsakade att gamla konfliktytor och spänningar mellan stad och land kom upp till ytan. Att skidanläggningarna inte stängdes tidigare, trots att deras öppethållande medförde ökad risk för smittspridning till lokalbefolkningen och en kollapsad lokal vård, tolkades som ett bristande ansvars-tagande från den nationella beslutsnivån. Inom landsbygdsforskning och landsbygdspolitik har viss turism, såsom skidturism, under flera decennier problematiserats som ett spänningsfält för konflikter mellan stad och land. Verksamheten kan å ena sidan skapa inkomstmöjligheter för lokalboende, men kan å andra sidan även ha en exploaterande påverkan på lokal miljö och samhällsservice. Inför påsken 2020 hamnade detta spänningsfält i blixtbelysning.

Coronapandemin kan, för att sammanfatta, karaktäriseras som en global kris som också är väldigt lokal – från en marknad i den kinesiska staden Wuhan till italienska alregioner och vidare till städer och byar i hela världen. De lokala perspektiven synliggör att krisberedskapens lösningar inte självklart kan vara universella, utan måste utgå ifrån en djup förståelse för lokala kontexter, förutsättningar och resurser. Just krisens internationella omfattning skapar lockande möjlighet till ständiga jämförelser i realtid av olika länders åtgärder – jämförelser som av många skäl kan vara problematiska då olika länder kan befinna sig i olika skeden av smittspridningen och dessutom ha olika kulturer och lagstiftning som påverkar vilka åtgärder som kommer att vara mer eller mindre effektiva. Men ibland kan även en internationell jämförelse uppfattas som lokal som i fallet med de olika fjällorterna som råkade ha en (svensk-norsk) landgräns emellan sig.

2020 års skidturismdebatt visade också vikten av att såväl media som beslutsfattare sätter sig in i skillnader inte bara mellan olika länder utan också skillnader mellan olika regioner i Sverige. Den växande oron på många håll i landet inför påskhelgen visade att även andra värden stod på spel denna vår än rent medicinska och ekonomiska, såsom känslan av solidaritet och nationell sammanhållning. Att ett stort ansvar för att fatta beslut i slutändan lades på enskilda människor och företag kan ses som både en styrka och ett risktagande. Frånvaron av centralt fattade beslut skapar ju å ena sidan flexibilitet och möjlighet till regionala och lokala variationer, men å andra sidan kan det vara svårt att på lokal nivå hantera laddade målkonflikter och andra långtgående konsekvenser med ursprung i en global pandemi. Sett ur

den jämtländska sjukvårdsberedskapens perspektiv skapade den svenska rekommendationsmodellen tveklöst en stor osäkerhet in i det sista. Enskilda fjällbyar är visserligen vana vid stormvarningar, men den här stormen var annorlunda.

16 Omhändertagande i riskfyllda miljöer

Lillemor Örebrand

För polis, ambulans och räddningstjänst är riskfyllda miljöer en del av det normala arbetet. Problemet är att orsaken till själva risken kan variera stort. För händelser som innefattar farliga ämnen har FOI varit med och tagit fram utbildningen Omhändertagande i riskfyllda miljöer, som ger deltagarna en teoretisk grund, praktiska övningar och ett nätverk för kunskapsutbyte.

Tänk dig en trafikolycka med ett utsläpp av giftig gas. Du ser hur ambulansen stannar en bra bit bort men ingen går fram till den skadade. Ambulanspersonalen har upptäckt kemikalieutsläppet och vet att det kan vara förenat med livsfara att gå nära. Problemet är att den skadade inte kan ta sig från platsen själv utan behöver deras hjälp. Ska ambulanspersonalen offra sig själva för att hjälpa den skadade eller vänta tills räddningstjänsten är på plats med sina lufttuber på ryggen så de kan hämta den skadade personen och stoppa läckaget?

Vi alla förlitar oss på att blåsljuspersoneal inom sjukvården, polisen och räddningstjänsten ska kunna komma till undsättning när krisen är ett faktum. Men är det rimligt att de ska sätta sina egna liv i fara för att rädda oss? Nej, såklart inte. Men samtidigt är det deras jobb, så vi vill inte heller att de ska stå passiva på sidan av utan att kunna eller våga agera.

En riskfylld miljö

Ibland, som nu under coronapandemin, är det ett farligt ämne som utgör risken. Oavsett risk vill vi att blåsljuspersonealen, så långt som möjligt, ska kunna agera i denna riskfyllda miljö för att kunna rädda liv. Nyckeln till ”så långt som möjligt” är att de som kommer först till platsen förstår risken och hur den kan minimeras till en godtagbar nivå, exempelvis genom användning av personlig skyddsutrustning.

När det gäller coronautbrottet har just personlig skyddsutrustning hamnat i fokus. Det handlar inte om en isolerad händelse där bara ett fåtal brandmän ska fördes med rätt skyddsutrustning, utan en situation där många olika personalkategorier behöver skyddsutrustning i hela landet och där dessutom risk för brister uppstår på grund av leveransproblem från tillverkare.

Även i en riskfylld miljö vill vi att vårdpersonal ska kunna utföra sitt arbete och omhänderta sjuka och skadade. Det gäller både ambulanspersonal som hämtar patienter utanför sjukhuset och sjuksköterskor och läkare inne på avdelningarna. Att miljön kan vara riskfylld syns extra tydligt nu i ljuset av corona, där personlig skyddsutrustning som andningsskydd, handskar, visir och förkläden har en strykande åtgång.

Svensk krisberedskap inom farliga ämnen

För att Sverige ska kunna möta utmaningar i samhället krävs en väl fungerande krisberedskap. Denna krisberedskap har många dimensioner, såsom lagstiftning, samverkan, materiel, och ledningsprinciper, och den ska kunna hantera både kända och okända situationer. I Sverige har vi som nationell resurs specialgrupper som är tränade i att hantera situationer som är sällanhändelser. Till exempel är polisens bombskydd en sådan grupp som är specialtränad att hantera och desarmera bomber, räddningstjänstens grupp för så kallad avancerad indikering är experter på att detektera misstänkt farliga utsläpp av radioaktiva och kemiska substanser, och kemambulansen är ytterligare ett exempel på en expertgrupp med personal som är specialtränad för att hantera händelser som innefattar kemikalier, till exempel olyckor vid kemiindustrier. Dessa specialgrupper besitter stor expertkunskap inom sina respektive områden och är en tillgång för nationen.

Men när det kommer till kritan är det dock inte sällan enskilda poliser, sjukvårdare eller räddningstjänst som ska hantera hotet. För de vanliga typerna av händelser tränar de under sin utbildning, och praktiserar det sedan i sin vardag. Men sällanhändelser? Det är tyvärr inte tillräckligt att det finns en nationell expertfunktion om den inte är känd ute i systemet. Därför krävs det särskilda utbildningar för att sprida kunskap *om* dess existens och *hur* stödet kan nyttjas, men även *en grundläggande förståelse* för hur man på bästa sätt ska agera i olika situationer. Det är viktigt att de personer som först larmas till platsen har kunskap om vad de ska titta efter, vilka signaler som finns på platsen, eller i larmmeddelandet, som avslöjar att detta är en extraordinär händelse med farliga ämnen, och som då gör att de stannar upp och tänker igenom om och hur de kan minimera riskerna, och gör det, innan de fortsätter med sitt riskfyllda arbete.

Utbildningen omhändertagande i riskfyllda miljöer

För att blåljuspersonal ska kunna utföra sitt viktiga arbete på ett säkert sätt krävs att de är tränade i att förutse risker, för att på så sätt kunna minimera dessa. Att träning och övning ger en tryggare personal som på ett säkrare sätt kan agera i riskfyllda miljöer vet vi sedan länge. FOI har därför tillsammans med bland andra Europeiska CBRNe centret (en centrumbildning vid Umeå universitet som arbetar med forskning och utveckling inom området farliga ämnen: kemiska, biologiska, radioaktiva och nukleära) och kemambulansen i Region Skåne tagit fram en utbildning för blåljuspersonal där de ska lära sig bedöma risker och agera på ett riskminimerande sätt.

Genom att ge en utbildning som vänder sig till alla blåljusmyndigheter där deltagarna från olika organisationer blandas, kan vi tillsammans öka alla deltagares medvetenhet och förståelse för varandras arbete och lära av varandra. Till exempel är det av största vikt för polisen att en brottsplats bevaras och att ambulanspersonalen därför lämnar så lite avtryck som möjligt. Dessa frågor belyses i utbildningen och den samlade nationella förmågan höjs.

I exemplet ovan med kemikalieolyckan betyder det att ambulanspersonal som har gått vår utbildning lärt sig att redan tidigt känna igen tecken på kemikalieolycka och vet vad som väntar dem. De ser till att ta med sig personlig skyddsutrustning, såsom andningsskydd, för att kunna agera utan att försätta sig själva i fara. På detta sätt kan de hjälpa den skadade personen bort från olycksplatsen, till en säker plats där de kan utföra en undersökning och påbörja omhändertagande utan att själva försätta sig i livsfara.

Grundutbildningen i Omhändertagande i riskfyllda miljöer består av en tredagars-utbildning där första dagen genomförs hemifrån via en elektronisk lärplattform och dag två och tre är praktisk utbildning i grupp med instruktörer. Utbildningen på lärplattformen är tänkt att väcka tankar kring riskbedömningar och riskminimering. Deltagarna får i kursmaterialet lära sig vad som till exempel betecknar en kemikaliehändelse och att flera vardagshändelser som de inte anser vara kemhändelser ändå är kemhändelser och där ytterligare risker föreligger. Vi går i utbildningen igenom flera olika scenarier och hur riskerna i dessa skulle kunna minskas med exempelvis personlig skyddsutrustning. På lärplattformen får deltagarna löpande övningar kring riskbedömningar och får svara på: Vad är farligast just nu? Vad är farligast för mig? Vad är farligast för andra? Och på samma sätt: Vad är viktigast just nu? Vad är viktigast för mig och vad är viktigast för andra?

Grundutbildningens andra och tredje dag är praktiska dagar där deltagarna övar olika moment praktiskt tillsammans i grupper. Hur ska vi egentligen göra när vi ska sanera en person med frätskada i ansiktet? Hur mycket vatten behövs egentligen? Under hela grundutbildningen finns instruktörer på plats för att visa och instruera, ställa ledande frågor och berätta om sina egna erfarenheter. Det är viktigt att få kunskap med djup från lärplattformen men även att få omsätta denna kunskap i praktiska övningar. Efter genomgången grundutbildning har deltagarna fått en större förståelse för hur de kan och bör agera i riskfyllda miljöer.

Riskbedömning

Vad är det värsta som skulle kunna hända? Och hur ser vi till att det absolut inte sker? Exakt det, ska vi förbereda oss för genom att tydliggöra vad det värsta tänkbara i situationen är och i nästa steg vad vi kan göra för att undvika att det inträffar. Det här är grunden till riskbedömningen och något vi trycker hårt på i grundutbildningen. Riskbedömning är något som de flesta har hört talas om men sällan tror att de själva har gjort. Det är väl något som arbetsgivaren gör eller som kräver byråkratiska formulär och blanketter? Nej, tvärtom är det något som var och varannan person gör dagligen i många vardagliga situationer. Vi bedömer risken att gå över vägen, risken att låta barnet klättra upp i trädet eller risken med att gå in i ett utrymme som stinker av något som även sticker i ögonen, och så vidare. Detta lyfter vi in i utbildningen under samlingsnamnet riskbedömning och där styr vi även tankarna till att hitta risker och hur vi ska kunna minimera riskerna.

Ett kraftfullt sätt att minimera risker vid en händelse med kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära händelser är att använda personlig skyddsutrustning såsom handskar, skyddskläder, skor och eventuellt ögonskydd och/eller andnings-skydd.

Instruktörsutbildning

Ett sätt för oss på FOI att nå ut med vår expertkunskap och få spridning ut i regioner och kommuner istället för enbart på individnivå är genom att utbilda instruktörer som kan hålla grundutbildningen i sina hemtrakter. De blivande instruktörerna är tidigare deltagare i grundutbildningen som har visat en stor förståelse och extra intresse för ämnet.

Fördjupningar kring riskbedömningar och andningsskydd är några saker som deltagarna i instruktörsutbildningen kan räkna med. Instruktörsutbildningen är en utbildning där vi utbildar blivande instruktörer som efter genomgången utbildning ska veta tillräckligt mycket och känna sig trygga nog i rollen som instruktör för att hålla egna grundutbildningar på orten där de jobbar. Instruktörsutbildningen går igenom hur grundutbildningen ska hållas, pedagogik och tips för att underlätta för instruktören att hålla sin första utbildning. Utöver detta ger vi den blivande instruktören fördjupningskunskap kring kemikaliers egenskaper och varför de är viktiga att förstå. Varför är det viktigt att veta om en kemikalie har högt eller lågt ångtryck? Eller ämnets giftighet? Eller på samma sätt, vad skiljer en luftburen smitta mot en droppsmitta? Jo, genom att kunna dessa saker så kan hen göra en bättre bedömning kring hur farlig situationen är eller kan bli. Till exempel så sprider sig smittan över längre avstånd om det rör sig om luftburen smitta jämfört med droppsmitta där dropparna är relativt tunga och snabbt faller till marken.

Under de tre dagarna som instruktörsutbildningen hålls varvas praktiska övningar med föreläsningar som ger fördjupande kunskaper. De blivande instruktörerna hinner knyta kontakter med huvudinstruktörerna och får med sig kontaktuppgifter till dessa så de lätt kan komma i kontakt med sakkunniga inom olika områden.

Den kontakt som skapas mellan instruktörer och huvudinstruktörer under utbildningarna underlättar enormt när frågor dyker upp. Tröskeln att kontakta en expert inom området är betydligt lägre om man har träffat personen i fråga tidigare. På samma sätt kan vi huvudinstruktörer via ett forum gå ut med aktuell information till alla instruktörer på ett lätt sätt.

En vanlig fråga i den pågående pandemin är till exempel vilket andningsskydd som de bör eller kan använda i regionen vid kontakt med coronasmittade. Vi som jobbar med personligt skydd på FOI har fått in många olika frågor kring vilka andningsskydd eller masker som kan användas som skydd mot coronaviruset och om filter till masker kan återanvändas eller är engångsartiklar, samt vilken typ av filter som skyddar bäst. Att få snabba och tydliga svar på denna typ av frågor i en krissituation är så klart av yttersta vikt för att kunna hålla till exempel vårdpersonal friska och trygga i sitt arbete. Kunskap och övning är en förutsättning för att undsätta både drabbade och personal i riskfyllda miljöer.

För vidare läsning

Läs mer om utbildningen på hemsidan för Omhändertagande i Riskfylld Miljö:
www.ormconcept.se.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till ett av Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.