

Utkast till redogörelse över:

Från det traditionella militära försvaret till tryggandet av samhällets livsviktiga funktioner



upi Working Papers

48 (2004)

Anu Sallinen

Forskare

Utrikespolitiska institutet

Helsingfors

Innehåll

Inledning.....	2
Uppdraget.....	4
Förändringar i säkerhetsbegreppet och dess påverkan på säkerhetspolitiken.	8
Utvecklingen av totalförsvarskonceptet och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred	9
Public Private Partnership.....	14
Sammanfattning.....	16

Inledning

Det kalla krigets säkerhetspolitiska ordning vilade på en rad axiom som rörde kärnvapenavskräckningens principer, supermaktspolitikens spelregler och grunderna för bipolära stabilitet i Europa.¹ Ett storkrig mellan maktblocken i Europa var det helt dominerande hotet. De skandinaviska ländernas säkerhetspolitik fokuserade då på att undvika att dras in i ett sådant krig. Norge och Danmark hade valt att bli medlemmar av militärallians Nato efter det andra världskriget och Sverige utövade aktiv neutralitetspolitik som baserade sig på alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Totalförsvaret, inklusive det militära och civila försvaret, inriktades helt på att möta en invasion av landets territorium. Läget i Skandinavien kännetecknades dock av en grundläggande stabilitet, även om både Sovjetunionen och USA visade ett relativt starkt säkerhetspolitiskt och strategiskt intresse för det nordeuropeiska och nordatlantiska området. Områdets kärnvapenstrategiska samt marin- och flygstrategiska roll var (är) av särskild betydelse för maktblocken.²

Efter det kalla krigets slut gav den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen nya möjligheter, men samtidigt ställdes också nya krav. Krafter som var låsta under efterkrigstiden frigjordes eller fick ökat spelrum. Världen präglades så småningom å ena sidan av större integration och ömsesidigt beroende på de ekonomiska och teknologiska områdena, vilket har ökat stabiliteten och främjat fred och säkerhet, men å andra sidan av en splittring i fråga om maktförhållanden. Vid sidan av statliga aktörer fanns det nya, oftast icke-statliga, aktörer som ville ha sin del av den nya världsordningen.

¹ Agrell, Wilhelm, Det europeiska korthuset – Konturer av en hotbild, Finland 2001.

² Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93 (Prop. 1991/92:102), s. 26 – 28.

Aktörerna har haft olika nationalistiska, religiösa, etniska, ekonomiska, sociala eller miljömässiga motiver i den kamp de bedrivit mot ett mera organiserat samhället. Kriget i det forna Jugoslavien visade att krig fortfarande kan bryta ut också i Europa, och att det politiska våldet och krig som metod inte har försvunnit. Även om det i dag är osannolikt att ett storkrig skulle bryta ut, har risken för interna och regionala konflikter ökat. De två krigen i Irak, kriget i det forna Jugoslavien, det andra Tjetjenienkriget, händelserna i Rwanda, Burundi och Somalia och de stora terroristattacker i Kenya, Tanzania, USA, Indonesien och Spanien har givit tydliga negativa tendenser i den internationella utvecklingen i större skala under de senaste femton åren.

I mitten av 1990-talet hade säkerhetspolitikens premisser ändrat drastiskt. Den globala miljön karaktäriserades nu av komplexitet och svår förutsägbarhet.³ Globaliseringen och internationaliseringen har ökat det ömsesidiga beroendet mellan folk och länder. 1990-talets snabb internationella, ekonomiska och tekniska utveckling har medfört en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar. Bilden sträcker sig från de traditionella militära hot till nya slag av konflikter, och till hot och risker som följer av den globala utvecklingen och det moderna samhällets sårbarhet.⁴

Utvecklingen har ändå oftast präglats av optimism i Norden trots de ovan nämnda konflikterna jämte världssamfundets andra svårigheter att hävda grundläggande principer för både mellanstatlig och inomstatlig konfliktlösning och mänskliga rättigheter. Den säkerhetspolitiska situationen bedöms ändå vara starkt positiv i Skandinavien och dess närområde - enligt gjorda bedömningar kommer något särskilt militärt hot inte att riktas mot de skandinaviska länderna inom en överskådlig framtid. De skandinaviska ländernas säkerhet har på ett avgörande sätt stärkts i och med den ökande europeiska integrationen.

³ Sverige i Europa och världen – Säkerhetspolitisk rapport från försvarsberedningen våren 1995, Ds 1995:28, s. 7 – 9.

⁴ Försvar för en ny tid, Ds 2004:30, s. 11; National sårbarhetsudredning, januar 2004, s. 41.

Speciellt viktigt under den senaste tiden har varit Estlands, Lettlands, Litauens och Polens medlemskap i Nato och EU.

Trots denna positiva utveckling finns det ändå allvarliga, gränsöverskridande hot också mot den nordiska säkerheten. Den alltmer fördjupade integrationen och den ekonomiska och tekniska utvecklingen är samverkande faktorer som tillsammans ger en potential att hantera svåra situationer, men samtidigt har sårbarheten i vårt samhälle ökat i takt med utvecklingen. Exempelvis omfattande och långvariga avbrott i el- och vattenförsörjningen eller kommunikationerna kan lamslå stora delar av samhället, och ett IT-angrepp som i värsta fall kan hota den nationella säkerheten är inte längre geografiskt bundet.

Liksom det flesta länder har de skandinaviska länderna omdefinierat sin säkerhetspolitik i riktning mot ett vidgat säkerhetsbegrepp, där bl.a. konfliktförebyggande samarbete och internationella insatser intar en framträdande plats. Det räcker inte längre att man är beredd på den traditionella säkerhetspolitiska hotbilden, utan man måste också kunna bekämpa svåra påfrestningar på samhället i fred som i värsta fall även kan äventyra den nationella säkerheten. En central fråga är att för ett säkrare samhälle krävs att samhällets aktörer arbetar gemensamt och mot samma mål.

Uppdraget

Finlands förberedelsesystem, som grundar sig på totalförsvaret, har visat sig vara fungerande och ändamålsenligt. I och med att funktionerna inom de olika samhällssektorerna har blivit allt mer beroende av varandra understryks nödvändigheten av förberedelser som baseras sig på bred samverkan.

Totalförsvaret omfattar i Finland det militära försvaret, det ekonomiska försvaret/den ekonomiska säkerheten, befolkningsskyddet, social- och hälsovården, funktionsdugligheten i fråga om samhällets tekniska system,

den allmänna ordningen och säkerheten samt försvarsinformationen. Totalförsvaret stöds av omfattande frivilliga insatser från medborgarorganisationernas samt kultur- och bildningssektorn. Behoven inom olika områden och de åtgärder som skall vidtas vid undantagsförhållanden samordnas på basis av planeringsgrunderna för totalförsvaret.

Medlemskapet i Europeiska unionen och den ökade internationalismen har förbättrat Finlands förmåga att klara av kriser. I störningssituationer och undantagsförhållanden kan Finland stöda sig på de funktionella möjligheter och resurser som har uppstått som ett resultat av det internationella samarbetet. Dessa element kompletterar och stöder de nationella systemens funktionsförmåga. På nationell nivå måste man alltjämt sörja för att samhället fungerar under alla förhållanden och ur såväl myndighetsutövningens som de enskilda medborgarnas och näringslivets perspektiv.

Myndigheterna är i enlighet med beredskapslagen skyldiga att genom förberedelser säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt också vid undantagsförhållanden. Förberedelserna leds, övervakas och koordineras av statsrådet samt av ministerierna inom sitt förvaltningsområde. Också näringslivet, som är viktigt med hänsyn till verksamheten under undantagsförhållanden, förbereder sig på att säkerställa samhällets förmåga att klara av kriser.⁵

Som del av totalförsvarsarrangemang fattade statsrådet i Finland ett principbeslut angående tryggandet av samhällets livsviktiga funktioner i november 2003. I det här sammanhanget presenterade statsrådet också en tillhörande strategi. Strategins uppdrag förutsatte att de för samhället livsviktiga funktionerna⁶ definieras samt att verksamhets- och utvecklingsplaner utarbetas.

⁵ Kokonaismaanpuolustus, http://www.defmin.fi/index.phtml/topmenu_id/3/lang/1/fs/12, 2004-08-13.

⁶ De modeller för hot mot samhällets livsviktiga funktioner som avses i detta beslut är hot som riktar sig mot informationssystemen, olaglig inresa och befolkningsrörelser som äventyrar säkerheten, hot mot befolkningens föda och hälsa, miljöhot, ekonomiska hot, organiserad brottslighet och terrorism, storolyckor, internationella spänningstillstånd, allvarliga kränkning av Finlands territoriella integritet och krigshot, väpnat angrepp och krig samt efterkrigstillstånd.

Till samhällets livsviktiga funktioner hör ledandet av staten, den externa handlingsförmågan, rikets militära försvar, den interna säkerheten, ekonomins och samhällets funktionsduglighet, befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga samt den mentala kristålligheten.

Syftet med denna strategi är att styra myndigheterna och deras förvaltningsområde så att den kan utveckla och upprätthålla den prestationsförmågan som de livsviktiga funktionerna förutsätter, samt att tillhandahålla enhetliga grunder för planering och genomförande av förvaltningsområdenas samverkan i syfte att trygga de livsviktiga funktionerna i samtliga säkerhetssituationer.

De principer som skall iakttas när det gäller att trygga samhällets livsviktiga funktioner är att demokratin och rättstatsprincipen upprätthålls, samhällets resurser utnyttjas effektivt och ändamålsenligt, ledningsförhållandena, organisationer och ansvarsområdena normeras, beredskapen regleras på ett smidigt sätt, den internationella dimensionen utnyttjas samt beredskapen och kapaciteten följas upp och utvecklas.

Totalförsvarets inriktning och utformning för de kommande åren fattas i försvarsbeslutet i Finland i höst. Sverige skall likaså ge ut sitt försvarsbeslut senare i år, och Danmark och Norge har redan gjort detta i juni. Alla ländernas säkerhetspolitiska situation har förändrats drastiskt efter det kalla kriget – den relativt stabila säkerhetspolitiska situationen och de gamla hotbilderna har försvunnit eller reducerats samtidigt som nya möjligheter, men också nya hot, risker och påfrestningar⁷ har växt fram. Ett vidgat säkerhetsbegrepp skall i allt högre grad styra säkerhets- och försvarspolitiken.

⁷ Exempel på dessa hot är smittsamma sjukdomar som orsakas av människornas ökade rörlighet, informationshot som sprider sig via datanäten samt hot som riktar sig mot den elektroniska kommunikationen och mot datasystemen, den ökade organiserade internationella brottsligheten, terrorismen, förändringar i miljön, storolyckor samt plötsliga och omfattande befolkningsrörelser som orsakats av krissituationer.

Det här betyder för sin del att totalförsvarets uppgifter och förmåga till anpassning har kommit att bli det grundläggande kravet på totalförsvaret. En anpassning betyder att totalförsvarets aktörer måste kunna förändra, öka eller minska förmågan att möta aktuella hot.

I årets försvarsbeslut dras riktlinjer för de kommande åren. Totalförsvaret har genomgått stora omställningar – funktionella, organisatoriska och mentala – i alla de tre länderna efter det kalla krigets slut. Utvecklingsarbete är inte heller slut och arbeten pågår. Inom försvarsförvaltningen i Finland pågår diskussionen om dess roll i bekämpandet av de s. k. nya hotbilderna – inriktar man sina resurser på rätt sätt, på rätta mål och på rätt tid. Det är likaså viktigt att diskutera myndigheternas samarbete inom totalförsvars- och krisberedskapsfrågorna. En stor fråga inom snar framtid är också själva totalförsvarskonceptets framtid – skall man behålla konceptet eller måste det bytas ut till något som mer omfattande beskriver både det traditionella militära försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Finlands försvarsministerium gav Utrikespolitiska institutet i uppdrag våren 2004 att göra en utredning under namnet ”*Från det traditionella militära försvaret till tryggheten av samhällets livsviktiga funktioner*” där bakgrunden utgörs av utveckling under femton års tid jämte visioner för framtiden. Utredningens uppdrag är att kartlägga och analysera det vidgade säkerhetsbegreppet och ländernas vidtagna åtgärder vid revideringen av totalförsvarskonceptet, och samhällets samlade förmåga att i ännu större utsträckning omfatta element både från det traditionella militära försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen täcker Norge, Sverige och Danmark och behandlar tidsmässigt de femton senaste åren. Försvarsministeriet ansåg att det vore synnerligen viktigt att kartlägga det arbetet som har pågått och pågår i de skandinaviska länderna. På det sättet kan man jämföra utvecklingen och de konkreta resultaten av förnyandet av totalförsvaret mellan grannländerna.

Uppdraget har tre centrala teman 1) förändringar i säkerhetsbegreppet och dess effekter på säkerhetspolitiken, 2) det konkreta utvecklandet och förnyandet av totalförsvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred 3) försvarsmaktens (och andra myndigheternas) och privata aktörers samverkan (s.k. Public Private Partnership) och dess roll inom förnyandet av totalförsvaret.

Förändringar i säkerhetsbegreppet och dess påverkan på säkerhetspolitiken

Den traditionella uppfattningen av det säkerhetspolitiska syftet har förknippats med statens militära försvar och de grundläggande intressena, den s.k. statssäkerheten. Statssäkerheten är ett grundläggande säkerhetsbehov som berättigar till det ultimata försvaret, ifall statens existens eller de grundläggande intressena är hotade.⁸ Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön har dock inneburit att risken för ett traditionellt storkrig och en invasion är osannolik över en åskådlig tid. Vid sidan av de traditionella militära hoten måste länderna i dag ta hänsyn till ekonomiska, kulturella, sociala, miljömässiga och kollektiva aspekter - de senaste årens internationella, ekonomiska och tekniska utveckling har medfört en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar som kan äventyra den nationella säkerheten.

Efter det kalla krigets slut har behovet av att tillämpa en helhetssyn på hot och risker i samhället betonats allt starkare – man har börjat tala om en bredare samhällssäkerhet under den senare hälften av 1990-talet. Resultatet av detta är att de flesta länder har omdefinierat sin syn på säkerhet. Den huvudsakliga inriktningen har varit att lägga an ett bredare perspektiv, dvs. ett vidgat säkerhetsbegrepp, där konfliktförebyggande samarbete, internationella insatser av humanitär och fredsfrämjande karaktär ingår samt att förstärka det egna samhällets kapacitet att stå emot svåra påfrestningar på samhället i fred.

⁸ Den vidare moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005 – 2008, St. prp. nr. 42, s. 19 – 20.

Ett bredare säkerhetsbegrepp, som inte enbart berör förhållandet mellan stater, innebär att skyddet måste omfatta funktionen hos samhällets institutioner, samtidigt som det finns fler grundläggande värden än den nationella och territoriella integriteten att värna om.⁹

I utredningen vill man kartlägga ändringar i säkerhetsbegreppet. Det är därvidlag centralt att jämföra de skandinaviska ländernas uppfattningar om säkerhet och säkerhetsbegrepp liksom dess effekter på säkerhets- och försvarspolitik. De centrala aspekterna är:

- Hur har länderna utvecklat och förändrat säkerhetsbegreppet över tiden?
- Vilka element har varit centrala i vidgandet av säkerhetsbegreppet?
- Den vidgade hotbilden – den aktuella hotbilden och hur har länderna ändrat hotbilden under 90-talet?
- Säkerhetsbegreppets effekter på den konkreta säkerhets- och försvarspolitikerna? De centrala frågorna (elementen) i säkerhetspolitiken efter det kalla krigets slut och i början av det nya millenniet?
- Hur har den internationella utvecklingen (EU – ESDP, Natos utvidgning etc.) påverkat säkerhetspolitikens utformning?
- Hur ser de skandinaviska länderna det nordiska samarbetet kring säkerhets- och försvarspolitikerna? Bör de nordiska länderna ha gemensamma synpunkter angående dessa frågor?

Utvecklingen av totalförsvarskonceptet och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Det militära försvarets och totalförsvarets viktigaste uppgifter har traditionellt varit att försvara landet mot ett väpnad angrepp, övervaka landets territorium, avvisa alla former av kränkningar och upprätthålla landets suveränitet.

⁹ Sverige i Europa och världen – Säkerhetspolitisk rapport från försvarsberedningen våren 1995, Ds 1995:28, s. 113.

Försvarsmakten som aktör skall också bidra till att förebygga och hantera kriser i landets omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser och befrämja fredlig utveckling i världen. Det är också viktigt att Försvarsmakten stärker samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar på samhället i fred.¹⁰ Under fredstid och i fredstida krissituationer har det militära försvaret ofta en stödjande roll som är underställd civil ledning. Det är det militära försvarets uppgift då att så långt som möjligt tillhandahålla relevant materiel som personal, fordon och annan utrustning och kompetens som kan behövas i räddningsarbetet efter en olycka eller en katastrof. Trenden på den senaste tiden har varit att på grund av den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen satsar länderna inte längre såsom förr på det traditionella militära försvaret. Det är viktigt att kartlägga hur länderna garanterar försvarsmaktens förutsättningar att operera också i framtiden.

Totalförsvarets uppgifter för den civila delen har varit att värna civilbefolkningen, trygga den livsviktiga försörjningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och vid krig i landets omvärld och för sin del bidra till samhällets säkerhet mot svåra påfrestningar på samhället i fred. I fred är civilt försvar den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp.¹¹

För totalförsvarets del har den minskade krigsrisk och förändrade säkerhetsbegreppet därför medfört att verksamheter som har varit inriktade mot att förbereda landet för att motstå en invasion i många fall har prioriterats ned eller helt avvecklats.¹² Det har blivit aktuellt att nyinrikta, utveckla och anpassa totalförsvarskonceptet för att kunna möta det nya krav som det ändrade säkerhetsbegreppet ställer. Den internationella fredsfrämjande och humanitära verksamheten har redan blivit en central del av totalförsvarets uppgifter,

¹⁰ Försvars för en ny tid, Ds 2004:30, s. 71; Om försvaret, <http://forsvaret.dk/FKO/dan/Om+Forsvaret/>, 2004-08-18.

¹¹ Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, Prop. 2001/02:10, s. 159.

¹² Säkerhet i en nyt tid, SOU 2001:41, s. 54.

samtidigt som totalförsvaret måste kunna bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Allt detta ställer höga krav på totalförsvarets flexibilitet och anpassning.

De centrala frågor som utredningen vill kartlägga är:

- Hur ser man försvarsmaktens roll i framtiden? Är det t. ex. möjligt att försvarsmakten i framtiden får en bredare befattningsbeskrivning för att rättfärdiga dess existens i fall den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen fortsätter starkt?
- Har försvarsmakten kunnat anpassa sig till det krav som regeringen och riksdagen har ställt?
- Hurdan roll har försvarsmakten inom den fredstida krisberedskapen? Hur regleras försvarsmaktens roll i fredstida kriser? När kan man använda försvarsmakten i civila kriser?
- I vilken utsträckning kan man utnyttja konkret försvarsmaktens material och resurser/ får försvarsmakten använda materialet i fredstida kriser?
- Har försvarsmakten någon kvalitativ och/ eller kvantitativ reserv när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred? Har försvarsmakten överhuvudtaget någon möjlighet att agera i fredstid?
- Hur borde civilt försvar arrangeras/ läggas om? Vad skiljer civilt försvar från beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred?

De hot som har säkerhetspolitisk relevans berör nuförtiden ett flertal politikområden och samhällets olika sektorer. Detta betyder att de hot och risker som är aktuella i dag och i framtiden måste hanteras på ett helt nytt sätt. Det har blivit nödvändigt att ändra konceptet och strukturen för samhällets hantering av olika sårbarhets- och säkerhetsfrågor. Beredskapen för att tåla svåra påfrestningar på samhället i fred har blivit en central fråga på grund av att de hot som har accentuerats under de senaste åren har varit icke-militära till sin karaktär och har oftast hängt samman med övergången till informationssamhället.

Funktionerna i samhället har inte bara blivit allt mer tekniska och präglade av nätverk, men också beroende av varandra. Detta betyder att ju större funktionssäkerhet samhället har redan under normala förhållanden när det gäller strukturer och system, desto bättre är dess förmåga att möta olika slag av hot och kriser. På den nationella nivån måste man kunna trygga samhällets funktioner under alla förhållanden, så att såväl myndighetsfunktioner som enskilda medborgares och näringslivets verksamhet kan tryggas.

Begreppet totalförsvaret lanserades efter andra världskriget till att omfatta alla de åtgärder som behövs för att förbereda landet för krig. Nu verkar det finnas ett behov för att skapa ett mer heltäckande begrepp för att beskriva förberedelser inför olika typer av allvarliga hot och kriser. Frågan om vilka begrepp bör användas i vilket sammanhang har väckt diskussion – det har konstaterats t.ex. i Sverige att det inte är lämpligt att innefatta samhällets beredskap mot andra typer av hot och risker än krig i begreppet totalförsvaret. I stället borde man använda begreppet samhällets säkerhet och beredskap för att beskriva de förebyggande åtgärderna och förberedelserna i övrigt som krävs inför olika typer av allvarliga kriser.¹³ Samtidigt har man t.ex. i Norge konstaterat att totalförsvaretskonceptet är ett väletablerat koncept som erbjuder fina ramar för vidareutvecklingen och kompetensuppbyggandet i fråga om en bredare samhällssäkerhet.¹⁴

De centrala utgångspunkterna i utredningen handlar om totalförsvaretskonceptet och dess uppgifter, och på vilket sätt länderna har nyinriktat det gamla konceptet för att kunna besvara det vidgade säkerhetsbegreppets krav. Det är också viktigt att kartlägga de åtgärderna som har vidtagits inom beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar och kriser, och hur dessa åtgärder är relaterade till totalförsvarets uppgifter. Följande frågor är centrala inom temat:

¹³ Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, Prop. 2001/02:10, s. 39.

¹⁴ Den vidare moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005 – 2008, s. 47.

- Hurdana effekter har det vidgade säkerhetsbegreppet och säkerhetspolitiken haft på totalförsvarskonceptet? Hur borde man förnya totalförsvarsbegreppet i framtiden?
- Har länderna genomfört konkreta organisatoriska och funktionella förändringar? Hur borde man utveckla totalförsvarets uppgifter i framtiden?
- Hur har länderna arrangerat samhällets samlade förmåga att möta olika hot och risker – hurdana uppgifter totalförsvaret å ena och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred å andra sidan har? Hur drar länderna gränsen mellan de två begreppen och deras uppgifter? Borde gränsen vara tydlig eller borde den suddas ut i framtiden?
- Använder länderna redan något nytt begrepp för att beskriva samhällets samlande förmåga? Hur är begreppet relaterat till det traditionella totalförsvarsbegreppet? Går det att 'smälta' ihop de olika begreppen och skapa ett begrepp som täcker hela beredskapsskalan?
- Hur har länderna arrangerat beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap? Hurdana organisatoriska och funktionella förändringar har skett? Har man lyckats med de nya arrangemangen?
- Hur är själva begreppet beredskapen definierat – hur förstår man konceptet i olika länderna?
- Hurdana roller staten och dess olika myndigheter har å ena sidan och andra aktörer som län, kommunerna och näringslivet å andra sidan i den 'civila' krisberedskapen och under höjd beredskap? Hurdana relationer har de med varandra inom dessa områden?
- Hur är ansvarsförhållandena fördelade? Har det förekommit förändringar i fördelningen under den valda tidsperioden? Hur har man arrangerat det tvärsektoriella samarbetet och hur väl fungerar det?

- Hur har länderna ändrat lagstiftning och andra förordningar angående totalförsvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred?
- Hur är finansieringen arrangerat numera och hur borde den vara arrangerad (t.ex. civilt försvar kontra svåra påfrestningar på samhället i fred) ? Är det ens möjligt att utveckla båda inriktningar utan att den andra drappas?
- I vilken utsträckning kan man använda totalförsvarsresurser i frågan om svåra påfrestningar på samhället i fred i verkligheten?
- Hur omfattande och centralt är det internationella samarbetet kring krisberedskapsarbetet (både det militära och civila)?
- Hur stor roll har de frivilliga försvarsorganisationerna i krisberedskapen/höjd beredskap?

Public Private Partnership

Det tredje temat kartlägger dels partnerskapet mellan försvarsförvaltningen och näringslivet och dels samarbetet mellan den offentliga sektorn och näringslivet inom totalförsvarets- och krisberedskapsutvecklingens ramar. Den centrala frågan är vilken roll har den s.k. Public Private Partnership (PPP) haft inom förnyandet av totalförsvaret?

Försvarsförvaltningens partnerskapsprogram (Kumppanuuohjelma) skapades i Finland år 2002 för att effektivisera och rationalisera underhålls- och stödverksamheten inom försvarsmakten samt för att förbanden skall kunna ägna all sin kraft åt kärnverksamheten. Ett mål med partnerskapsprogrammet är att utforma ett tätt integrerat samarbetssystem gentemot det civila samhället. Genom samarbetet deltar samhällets övriga aktörer konkret i totalförsvarsarbetet.

Ett annat mål är uppbyggandet av ett strategiskt partnerskap, vilket betyder att en samarbetsrelation mellan försvarsmakten och leverantören bör bygga på långsiktighet. De centrala elementen i det strategiska partnerskapet är relationens långsiktighet, förtroende mellan parterna, ett brett informationsutbyte och gemensamma utvecklingsmål.

Projektet startades med sju pilotprojekter på grund av den speciella karaktären i fråga om försvarsmaktens uppgifter. Efter de första resultaten pågår nu en vidare utveckling av sex funktionsområden. Funktionsområden består av underhållsservice (tidigare indelat i reparationsverksamhet och transport), matförsörjning, ekonomi- och löneredovisning, informationsadministration, sjukvård och klädvård. Det är särskild viktig att nu kartlägga hur Sverige, Norge och Danmark har arrangerat sin stöd- och underhållsverksamhet. På det sättet kan man jämföra utvecklingen och de fattade besluten och möjligen dra nytta av andras erfarenheter. Det är också viktigt att se vilka riktlinjer de andra länderna kommer att dra i framtiden angående partnerskap mellan Försvarsmakten och näringslivet.

Centrala frågor är:

- Hur är stöd- och underhållsverksamheten för förband, staber och skolor arrangerad inom försvarsmakten?
- Vilka är dom centrala elementen i bildandet av partnerskap?
- Hur har arrangemangen fungerat? Har man nått målet med arbetet?
- Hur skall man samarbete och partnerskap utvecklas i framtiden?

Den andra centrala aspekten inom temat är myndigheternas och näringslivets samarbete i större skala. Huvuddelen av den samhällsviktiga infrastrukturen ägs eller drivs av näringslivet, vilket betyder att näringslivet är ytterst involverad i alla delar av samhället. Det fungerar som leverantör av produkter och samhällsviktig infrastruktur och som användare av desamma.

Ett hot mot samhället är inte bara ett hot mot den offentliga sektorn utan också ett hot mot näringslivet. De förordningar och den lagstiftning om myndigheternas ansvar som regeringarna har utfärdat reglerar dock, med några enstaka undantag, endast de statliga myndigheternas verksamhet.¹⁵

För att lösa sina uppgifter inom totalförsvaret och krisberedskapen måste myndigheterna samverka i ännu större skala med näringslivet redan i en nära framtid. Det är därför viktigt att utveckla samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet för att öka säkerheten och minska sårbarheten i samhället.

De viktiga frågorna i det här sammanhanget är sålunda:

- PPP:s roll och utvecklandet inom totalförsvarets- och krisberedskapsutvecklingens ramar: Vilken roll har privata aktörer, hurdan bör den rollen vara i framtiden?
- Hurdan är rollen gentemot den offentliga sektorn och speciellt jäntemot försvarsförvaltningen och dess uppgifter?
- Hur skapar man den gemensamma syn mellan de offentliga och privata sektorerna på förhållanden och sårbarheter i samhället och den gemensamma uppfattningen om ömsesidigt ansvar?
- Hur tar länderna hänsyn till företagets privatiserings- och internationaliseringsutveckling i samband med totalförsvarets organisering i stort? Hur binder länderna näringslivet till totalförsvarskonceptet och hur garanterar länderna t.ex. den nationella försörjningen i framtiden?

Sammanfattning

Det kalla krigets slut betydde stora förändringar i den säkerhetspolitiska miljön. De gamla hotbilderna har förlorat en stor del av sin relevans, samtidigt som nya hotbilder har växt fram.

¹⁵ Krisberedskapsmyndigheten, Samhällets krisberedskap 2006 – inriktning för myndigheternas planering, Planeringsprocessen 2004:3, s. 49 – 50.

Även om den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består i Skandinavien, finns det gränsöverskridande hotbilder som kan hota också de skandinaviska länderna. Bilden sträcker sig från de traditionella militära hoten mot de nya konflikterna, och till hot och risker som följer av den globala utvecklingen och det moderna samhällets sårbarhet.

Nya hot och risker i den globala världen där länderna i hög grad är beroende av varandra, är t.ex. terrorism, sabotage och organiserad brottslighet, naturkatastrofer och smittsamma sjukdomar liksom IT-angrepp och andra omfattande tekniska störningar. Det här betyder helt enkelt att hoten och riskerna i dag berör flera samhällssektorer. Säkerheten måste ses på ett helt nytt sätt – länderna måste kunna förebygga och hantera situationer som utan att direkt hota ländernas fred och säkerhet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner. Globala problem kräver lokala åtgärder.

Länderna har varit tvungna att ändra sitt koncept och sin struktur för samhällets samlade förmåga att möta det vidgade säkerhetsbegreppets krav. För totalförsvarets del har den förändrade säkerhetspolitiska situationen medfört att det har blivit aktuellt att nyinrikta, utveckla och anpassa totalförsvarskonceptet för att kunna möta de nya krav som den ändrade säkerhetspolitiska situationen ställer samtidigt som länderna bygger på sitt beredskapssystem, för att klara av svåra påfrestningar på samhället i fred.

Utredningen koncentrerar sig på tre centrala teman som handlar om utvecklingen under de senaste femton åren inom den säkerhetspolitiska miljön. Centrala teman är: 1) förändringar i säkerhetsbegreppet och dess effekter på säkerhetspolitiken, 2) det konkreta utvecklandet och förnyandet av totalförsvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred 3) försvarsmaktens (och andra myndigheternas) och privata aktörers samverkan (s.k. Public Private Partnership) och dess roll inom förnyandet av totalförsvaret.

Med frågor på varje tema vill man i detalj gå in ioch nå det viktigaste faktorerna som har påverkat och påverkar samhällets övergång från ett traditionellt militärt försvar till ett bredare tryggandet av samhällets livsviktiga funktioner. På så vis kan man jämföra de skandinaviska ländernas genomförda åtgärder och dessutom möjligen dra nytta av andras erfarenheter. Det kommer också att framgå om om de för skandinaviska ländernas del finns några gemensamma särdrag i detta utvecklingsarbete och om det över huvud taget är möjligt att skapa gemensamma grunder för vidare arbete.