

Totalförsvaret

Vägval inför framtiden

Fredrik Lindgren och Ann Ödlund

Arbetet med att bygga upp ett modernt totalförsvaret måste fokusera på att skapa maximal försvarseffekt. Ett viktigt övervägande handlar om vilken försvarskritisk verksamhet som ska bedrivas av Försvarsmakten och vad som ska levereras av det civila försvaret. Dagens organisering av statliga myndigheter och fördelningen av ansvar och roller kan också behöva omprövas för att nå bästa möjliga försvarseffekt. Slutligen behöver den civila delen av totalförsvaret ta fram ett långsiktigt beslutsunderlag för sin förmågeutveckling istället för att som i dagens krisberedskap låta utvecklingen vara händelsestyrd.

Att tänka ”krig” och förbereda sig för ett väpnat angrepp sågs länge som både onödigt och alltför dyrt. Utvecklingen inom flertalet områden i samhället, inklusive krisberedskapen, har inte tagit höjd för hot från en angripare, utan har koncentrerats till att hantera fredstida händelser i form av mindre störningar och kortare försörjningsavbrott. Utifrån ett försämrat omvärldsläge lade emellertid det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 sitt fokus på höjd beredskap och krig och prioriterade en utveckling av krigsförbandens operativa förmåga samt planering för ett sammanhängande totalförsvaret.

I den här artikeln fokuserar vi på framtidens totalförsvaret och presenterar några viktiga utgångspunkter och vägval för utvecklingen av totalförsvaret. Syftet är dels att visa på hur enskilda frågor kan påverka den samlade förmågan i totalförsvaret, dels att bidra med några idéer till förändringar av totalförsvarets förutsättningar.

PÅ VÄG MOT ETT MODERNT TOTALFÖRSVAR

Totalförsvaret har börjat återuppbyggas och arbetet med detta måste inriktas så att det ger maximal försvarseffekt. I arbetet behöver bland annat prövas vilken försvarskritisk verksamhet som ska bedrivas av Försvarsmakten, vad civila aktörer ska stå för och hur totalförsvaret bör organiseras för bästa möjliga försvarseffekt. Det kan också ifrågasättas om den idag i

huvudsak händelsestyrda och reaktiva utvecklingsmetod som dominerar krisberedskapen är lämplig när samhället bygger sin försvarsförmåga för höjd beredskap och krig. De system, strukturer och förmågor som nu byggs upp kommer att styra utvecklingen av totalförsvaret även längre fram. Det är därför nödvändigt att analysera vilka krav som kommer att ställas i olika beredskapsnivåer och hur försvaret av Sverige bör utvecklas för att nå mesta möjliga försvarseffekt.

I *Strategisk utblick* från år 2015 lyfte vi fram tre utmaningar för utvecklingen av det civila försvaret:

- att hantera gråzonen och övergången från fredstid till krigsorganisering
- att integrera det civila försvaret med nuvarande system för krisberedskap
- att balansera de olika delarna av målet för det civila försvaret för att undvika en ensidig fokusering på stödet till Försvarsmakten.

Utmaningarna är fortfarande giltiga och dessutom relevanta även för totalförsvaret. Baserat på vad som har hänt sedan dess går det idag att finna nya utgångspunkter och vägval för återuppbyggnaden av ett modernt totalförsvaret.

På politisk nivå finns en bred uppgörelse kring försvarspolitiken inriktning och regeringen har ökat de ekonomiska resurserna till försvaret. Myndigheternas redovisningar utifrån regeringens uppdrag om en återupptagen totalförsvartsplanering visar att det bland berörda myndigheter och aktörer finns en vilja att delta i totalförsvartsplaneringen. Inställningen till totalförsvaret har nu börjat förändras allteftersom kunskapen och medvetenheten höjs, inte minst genom utbildningsinsatser och övningsverksamhet.

MSB:s (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) undersökning *Opinioner 2016* visar också att det mellan mätningarna 2013 och 2014 skedde en relativt kraftig ökning av andelen av Sveriges befolkning som anser att Sverige absolut bör ha ett

militärt försvar – en förändring som hållit i sig under de senaste mätningarna. En stor andel av befolkningen anser dessutom enligt undersökningen att dagens beredskap att hantera och möta ett militärt angrepp är otillräcklig. Enligt DN/IPSOS 2016 anser en majoritet av svenskarna att de ekonomiska resurserna till försvaret bör öka. En slutsats av detta är att det idag finns goda förutsättningar för att bygga ett modernt totalförsvar.

Eftersom totalförsvaret har det antagonistiska angreppet i fokus och därmed ställer andra krav än krisberedskapen, är det inte förvånande att återupptagen totalförsvarsplanering inledningsvis möttes av en viss tveksamhet av berörda myndigheter. I en undersökning om krigsorganisering och resursförstärkning som FOI genomförde 2014 lyfte bevakningsansvariga myndigheter fram kunskaps- och resursbrist som hinder för att ta sig an totalförsvarsfrågorna. En uttryckt politisk vilja, kombinerat med positiva attityder och signaler från myndighetsledningar och andra beslutsfattare som når ut i organisationerna, är tillsammans av central betydelse för utvecklingen av totalförsvaret och inte minst för att förändra det tankemönster som i princip uteslutit krig som ett möjligt hot mot Sverige.

FÖRSVARSEFFEKT I FOKUS

Även om arbetet med den återupptagna totalförsvarsplaneringen redan kommit en bit långs vägen återstår fortfarande ett stort arbete med att bygga ett modernt totalförsvar. Vi menar att de åtgärder som vidtas i detta arbete måste utgå från krav på förmåga i totalförsvaret och att fokus ska ligga på den samlade försvarseffekten, det vill säga Sveriges förmåga att försvara sig mot angrepp.

Att enbart vidta åtgärder som isolerat förbättrar förmågan i delar av det militära och civila försvaret är en för låg ambition i det fortsatta arbetet. De åtgärder som vidtas och de satsningar som genomförs behöver värderas utifrån en sammanhållen bedömning av totalförsvarets olika delar. Ett exempel är att det skulle vara ett dåligt resursutnyttjande att bygga upp förmåga att ge långvarigt stöd till en annan aktörs verksamhet, om denna verksamhet enbart är dimensionerad för två veckors uthållighet.

Med begränsade resurser och stora utvecklingsbehov behöver uppbyggnaden av förmågor hos olika

aktörer balanseras och prioriteras – fortfarande med försvarseffekt i fokus. Det finns behov av central styrning med morot och piska, samtidigt som hänsyn tas till den utveckling och anpassning som naturligt tenderar att uppstå när civila och militära, privata och offentliga aktörer möts, planerar och övar tillsammans. I det första fallet krävs att man kommer överens på politisk nivå om att ge centrala myndigheter förutsättningar att kunna genomföra planering. I det andra fallet ligger ansvaret främst på regionala och lokala myndigheter och aktörer att gemensamt utveckla effektiva lösningar utifrån sina specifika behov och möjligheter. Ytterst handlar båda fallen dock om att identifiera områden som är viktiga ur en totalförsvarssynpunkt och förbereda hur och av vem fördelning av resurser inom totalförsvaret kan genomföras i ett skarpt läge.

Vi vill också peka på faran att fastna i dagens strukturer, ansvarsförhållanden och regelverk när förslag på åtgärder och satsningar föreslås och värderas. Om försvarseffekt ska stå i fokus kan de förra behöva förändras för att ge totalförsvaret de förutsättningar som krävs för det spektrum av hot som Sverige måste kunna hantera. Sedan totalförsvaret utvecklades från mitten av 1940-talet – och sedermera utvecklades från slutet av 1990-talet – har det svenska samhället genomgått stora förändringar. Detta gäller inte minst i fråga om marknadsreformer inom en rad samhällsviktiga verksamheter där offentliga aktörer tidigare hade en dominerande roll som ägare och utförare. Det moderna totalförsvaret måste därför inte bara kunna leverera nya förmågor för att möta dagens och framtidens behov, det måste också utformas utifrån andra förutsättningar i samhället.

VÄGVAL FÖR FRAMTIDENS TOTALFÖRSVAR

De beslut som vi fattar idag kommer att påverka och styra förmågan i morgondagens totalförsvar. Det finns flera principiellt viktiga frågor där vägval behöver göras och nedan följer några exempel på sådana.

- Vilken försvarskritisk verksamhet ska bedrivas av Försvarsmakten och vad ska levereras av det civila försvaret?

Ansvarsfördelningen mellan det civila och det militära försvaret är inte självklar. När ansvar ska pekas ut och resurser fördelas bör ett övervägande göras avseende

vilka uppgifter som bäst utförs i Försvarsmaktens egen regi och vilka uppgifter som bör åläggas civila aktörer. Exempel på områden där sådana vägval behöver göras är sjukvård och försörjning av förnödenheter som livsmedel och drivmedel till Försvarsmaktens förband. Olika alternativ bör tas fram och vägas mot varandra med bästa möjliga försvarseffekt i fokus, även om detta innebär att andra intressen kan behöva stå tillbaka. En viktig fråga gäller civila aktörers kombattantstatus inklusive skyddsnivåer och säkerhet för berörda personalkategorier och leverantörer.

Arbetet med totalförsvarsplanering och andra förberedelser kommer att resultera i att en rad konkreta civila och militära behov kopplade till höjd beredskap identifieras och de lösningar som väljs för att möta dessa behov måste utgå från dagens avreglerade samhälle och slimmade försvarsmakt. Offentliga och privata aktörers strävan efter kostnadseffektiva lösningar har inneburit att många samhällsviktiga funktioner idag har låg eller ingen redundans annat än för mindre störningar. Detta kan fungera vid fredstida händelser genom omfördelningar, men förmågorna är sannolikt otillräckliga vid ett angrepp på Sverige. Vi tror dock inte att det är möjligt att bygga upp tillräcklig redundans för att samhället ska kunna fungera som vanligt under en krigssituation. Ur ett totalförsvarsperspektiv är olika funktioner olika viktiga – vissa förmågor måste prioriteras högre än andra. Det är även skillnader i vilka krav som ställs på olika kommuner och län beroende på deras geografiska och militärstrategiska läge.

- Hur ska totalförsvaret organiseras för bästa möjliga försvarseffekt?

Sveriges offentliga organisering utgår dels från en sektorsindelning där olika myndigheter har utpekade ansvarsområden och roller, dels från geografiska indelningar på nationell, regional och lokal nivå. Det fokus på försvar av territoriet som totalförsvaret innebär, leder sannolikt till att den geografiska dimensionen behöver bli mer framträdande och tydlig i organiseringen av samhällets totalförsvarsförmåga. Ett problem som rör både totalförsvaret och krisberedskap är att olika statliga myndigheters regionala indelningar idag skiljer sig åt, vilket komplicerar samverkan på regional nivå. En högre regional nivå som omfattar flera län skulle förenkla samordning inom totalförsvaret

och även inom krisberedskapen. En enhetlig indelning av statlig verksamhet på regional nivå skulle sannolikt ytterligare förenkla en sådan samordning.

Det finns flera sätt att organisera en högre regional nivå, en länsstyrelse kan till exempel ges extra ansvar och resurser inom ett större område, exempelvis motsvarande Försvarsmaktens militärregioner. MSB skulle även kunna organisera delar av sin verksamhet på ett sätt som förstärker den geografiska dimensionen i syfte att, inom ramen för sitt ansvar inom civilt försvar,¹ ge bättre och mer riktat stöd till aktörer på regional nivå, i första hand till länsstyrelserna. Det finns två sätt, det mindre genomgripande är att MSB organiserar enheter för att stötta främst länsstyrelser och kommuner i deras arbete. Det lite mer genomgripande är att MSB etablerar en egen regional närvaro som speglar en högre regional nivå. Förutom stöd till den högre regionala nivån skulle en regional närvaro även förbättra MSB:s möjligheter att företräda det civila försvaret på central nivå.

Dagens bevakningsansvar, som gäller endast vissa statliga myndigheter, medför att flera för totalförsvaret viktiga myndigheter saknas i den pågående planeringen. De sex befintliga samverkansområdena som idag ligger till grund för samverkan lämpar sig dessutom dåligt för konkret planering då de täcker in för många olika verksamheter. Dessa bör i planeringshänseende ersättas med ett tydligt sektorsansvar där en myndighet har ansvar för samordning och planering inom respektive sektor i syfte att underlätta en sammanhållen planering och förmågeutveckling.

Även övergripande principer för samordning och prioritering av samhällets totala resurser behöver utvecklas – inte bara de enskilda aktörernas förmågor. Centrala och regionala register över kritiska resurser underlättar överblicken över vad som finns tillgängligt vilket kan göra det enklare att fatta beslut om fördelning av dessa resurser. Det behöver även utredas vilka lager för viktiga förnödenheter som behövs, vilka avtal som behöver skrivas eller ses över, samt vilka åtgärder som behövs för att förbereda förfogande² för totalförsvarets behov.

¹MSB ska enligt sin myndighetsinstruktion ”företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningar av civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter.”

²Enligt förfogandelagen

- Fungerar krisberedskapens händelsestyrda utveckling för det civila försvaret?

Utvecklingen av den fredstida krisberedskapen och därmed grunden för det civila försvaret, har de senaste decennierna framförallt varit händelsestyrd och reaktiv. Erfarenheter och analyser av allvarliga händelser och hantering av stora kriser har legat till grund för åtgärder i syfte att öka samhällets förmåga att hantera kommande kriser.

I den återupptagna planeringen för totalförsvaret är det i stället nödvändigt att utgå ifrån antaganden om möjliga krigshandlingar som kan drabba samhället snarare än ifrån egna erfarenheter av inträffade kriser. Redan idag genomförs vissa långsiktiga analyser inom krisberedskapsområdet. Det saknas alltså inte underlag för att väga in framtiden vid utvecklingen av olika förmågor, men detta behöver ställas mot totalförsvarets krav. För att undvika att det civila försvaret ska präglas av en liknande händelsestyrd utveckling som krisberedskapen, bör ett strategiskt beslutsunderlag tas fram med alternativ för vidmakthållande och utveckling av det civila försvaret med försvarseffekten i fokus. Försvarsmaktens perspektivstudier är exempel på hur en samlad framåtblickande analys kan översättas i behov av framtida förmågor.

ÖKAT ENGAGEMANG OCH NYA MÖJLIGHETER

Vem som ska göra vad under höjd beredskap – civilt eller militärt, privat eller offentligt – är ett vägval där den största utmaningen i arbetet framöver sannolikt kommer att ligga i att komma överens om en långsiktig inriktning på politisk nivå som sedan kan slås fast på central myndighetsnivå. Principer för organisering av totalförsvaret är ett annat vägval där flera alternativ bör tas fram och analyseras, liksom om och i så fall hur det civila försvaret ska utveckla en långsiktig planeringsprocess.

Hittills har den återupptagna totalförsvarsplaneringen främst engagerat Försvarsmakten, MSB och de övriga bevakningsansvariga myndigheterna. Det finns fler myndigheter och aktörer som behöver engageras i utvecklingsarbetet, till dessa hör försvarsmyndigheter (till exempel Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)), övriga centrala myndigheter, kommuner och landsting/regioner samt näringslivet. Vidare är

sektorsvisa analyser och bedömningar, liksom hänsyn till geografiska förutsättningar och skillnader, centrala för att åstadkomma en fungerande och trovärdig totalförsvarsplanering.

Avslutningsvis vill vi lyfta fram att intresset för och medvetenheten om totalförsvaret har ökat de senaste åren. Dagens mer uttalade politiska prioriteringar tillsammans med ett bredare samhälleligt engagemang skapar ett möjlighetsfönster för förändring och utveckling inom totalförsvaret vilket bör utnyttjas. I den här artikeln har vi valt att visa på några viktiga vägval i den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret. Fokus på den samlade försvarseffekten kan tyckas självklar, men olika intressen, drivkrafter och agendor (civila såväl som militära) riskerar att skymma det övergripande syftet – att bygga upp ett totalförsvaret med förmåga att möta ett väpnat angrepp mot Sverige.

***Strategisk utblick 7* finns att ladda ner från www.foi.se/om-foi/strategisk-utblick**