

# Totalförsvarets förutsättningar då och nu

Maria Lignell Jakobsson

**Totalförvarsplaneringen har återupptagits med start 2015. Senast det bedrevs ett aktivt arbete var under 1990-talet. Sedan dess har Sverige blivit EU-medlem, Försvarmakten har minskat i omfattning, teknikutvecklingen har accelererat och Sverige har öppnats mot en alltmer föränderlig omvärld. Samtidigt har vi nu samma behov som då av grundläggande försörjning och säkerhet. Ett nytt totalförsvarskoncept behöver dra lärdom av tidigare erfarenheter, men framförallt bygga ny förmåga och kunskap utifrån aktuella förutsättningar. Denna text lyfter fram några exempel på skillnader och likheter avseende förutsättningar mellan vår tid och slutet av den period då en aktiv totalförvarsplanering förekom, det vill säga 1990-talet.**

## DE STORA NEDLÄGGNINGARNAS TID

Under 1990-talet genomfördes en omställning av totalförsvaret från det kalla krigets kärnvapenhot och invasionsförsvar till ett försvar med strategiskt överfall som planeringsgrund. Den nya inriktningen handlade om ett militärt angrepp med endast kort förvarning, med begränsade styrkor av hög kvalitet, som riktades mot vitala funktioner inom landets ledningssystem och totalförsvaret. En övergång inleddes, från ett totalförsvaret som omfattade en stor del av befolkningen, med bland annat värnplikt, civilförsvar, frivilligrörelser, hemvärn och så kallade krigsviktiga företag. Det inbegrep även omfattande lager av bland annat drivmedel och livsmedel. Utvecklingen av ett mindre men vassare totalförsvaret hade startat.

Arbetsmetoderna förändrades stegvis från ett fokus på planering där pengar, prylar och pårmar stod i centrum till utveckling av operativ förmåga.

Det fanns genomgripande förändringsbehov och arbete bedrevs på stor bredd för att börja hantera dessa, bland annat handlade det om att öka kvaliteten på bekostnad av kvantiteten. Under mitten av 1990-talet bildades Försvarmakten efter en sammanslagning av ett stort antal myndigheter. Förutom denna omstöpning av verksamheten påbörjades en nedskärning av kostnaderna för totalförsvaret. Sammantaget resulterade det bland annat i en omfattande nedläggning av förband och civila beredskapsresurser.

Begreppet gråzon användes redan på 1990-talet och då för att markera otydligheten i vilka förutsättningar som rådde, men var då liksom nu inte tydligt definierat. Några parametrar var beredskapsläge i hela hotskalan fred-kris-krig, totalförvarsaktörer, både civila och militära, men även offentliga och privata samt antagonister, det vill säga fiender som kunde vara en nation, organisation eller individ. Beroenden mellan Försvarmaktens delar och olika civila funktioner belystes och ett behov av bättre samordning började därmed tydliggöras.

Det fanns då en lång tradition och mycket samlad erfarenhet inom totalförvarssektorn, eftersom så många hade haft och fortfarande hade en roll i systemet. Många personer med militär bakgrund arbetade dessutom inom den civila delen av totalförsvaret. Förutom en bred kunskap fanns nätverk och strukturer för ledning och styrning, även på högre regional nivå. En indelning i funktioner med utsedda funktionsansvariga myndigheter bidrog då till att tydliggöra totalförsvarets ansvarsfördelning.

I och med EU-inträdet 1995 började Sverige öppna sig för samverkan inom många områden, inte minst försvarssektorn, och avvecklade en

livsmedelspolitik baserad på en hög grad av självförsörjning. EU-inträdet i kombination med globaliseringen förändrade de grundläggande förutsättningarna för såväl säkerhetspolitiken som totalförsvaret.

Andra betydande trender under denna period var dels marknadsliberaliseringen och de internationaliserade handelsflödena, dels en reduktion av statens roll i samhället. Detta medförde bland annat en övergång från offentligt till privat ägande inom många samhällssektorer. Idag ställer detta nya krav på tydlighet och precisering av eventuella beredskapskrav vid upphandling – ofta med underleverantörer i flera led.

Under perioden från millennieskiftet till 2015 ställdes fokus om från totalförsvaret till internationella operationer på militär sida och till krisberedskap på civil sida. Nedläggningen av förband och totalförsvarsresurser fortsatte. Ansvar för totalförsvaret delades upp mellan två departement och det finns idag inte längre någon särskild organisation eller några särskilda resurser för höjd beredskap och krig. Kunskap om hur man planerar för krig föll i glömska.

## **FÖRÄNDRADE OCH NYA FÖRUTSÄTTNINGAR**

Från slutet av 1990-talet har inte bara omvärlden förändrats utan även Sverige och svenskt försvar. En viktig detalj i sammanhanget är att avsevärt färre personer har kontakt med totalförsvarsrelaterad verksamhet idag. Värnplikten lades vilande under ett antal år och färre personer engagerar sig idag i de frivilliga försvarsorganisationerna. Medborgarna är inte delaktiga i samma utsträckning som förr och därmed blir kunskapen också lägre i stora delar av befolkningen. Ett generationsskifte har skett på många myndigheter och få av deras medarbetare har idag en egen erfarenhet av totalförsvarsplanering.

Efterfrågan på utveckling och kunskap om totalförsvaret har växt med behovet av att kunna hantera förändrade eller nya förutsättningar.

Ett exempel är teknikskiftet med det moderna informations- och medieflödet som ställer helt andra krav på bland annat informations säkerhet och säkerhetsskyddsverksamhet. En tydlig struktur behöver dessutom utvecklas för styrning och ledning av totalförsvaret med såväl geografisk som funktionell indelning, det vill säga vilken uppgift myndigheter och andra aktörer har. Arenorna för krigföring har blivit fler, vilket kräver såväl kunskap som planering. Mark, sjö och luft har kompletterats med cyber och rymd. Det finns även ett behov av att klargöra begrepp utifrån de nya förutsättningarna för att skapa en tydlig grund för inriktningen av totalförsvaret. Att arenorna blivit fler, och det faktum att en motståndare kan använda andra medel än de traditionellt militära, ställer nya krav

på förmågeutveckling inom det civila försvaret.

Internationell samverkan sker på många områden och på ett helt annat sätt idag, framförallt inom EU och Norden, och stöd ges och tas emot på olika sätt. Ett exempel är de av Sverige inlånade flygresurserna för brandbekämpning under de omfattande skogsbränderna som rarna 2014 och 2018. Inom EU pågår nu även utvecklingen av det mellanstatliga samarbetet

inom försvarsområdet genom det permanenta strukturerade samarbetet (PESCO) som Sverige deltar i.

## **TIDLÖSA BEHOV OCH FÖRUTSÄTTNINGAR**

Även om dåtidens och dagens förutsättningar i olika avseenden skiljer sig åt så finns det också gemensamma nämnare. Våra behov av fungerande samhällstjänster och grundläggande säkerhet kvarstår. Fokus nu liksom då är att höja den operativa försvarsförmågan, individens förmåga till överlevnad samt robustheten hos viktiga samhällsfunktioner. Det kan ses som grundläggande utgångspunkter för totalförsvarskoncept oavsett vilken tid vi lever i. Det finns ett antal generiska förmågor som behöver utvecklas och som alltid kommer att behövas utifrån

**Ansvar för totalförsvaret delades upp mellan två departement och det finns idag inte längre någon särskild organisation eller några särskilda resurser för höjd beredskap och krig. Kunskap om hur man planerar för krig föll i glömska.**

dessa grundläggande behov, exempelvis energi- och livsmedelsförsörjning, sjukvård, kommunikation och transporter.

Hotbilden kännetecknas nu liksom då av stor osäkerhet och vikten av att kunna hantera ett gråzonsläge med tydliga inslag av överraskning. Idag används ibland begreppen hybridkrigföring och icke-linjär krigföring för att beskriva dessa förutsättningar.

Gemensamt för 1990-talet och nutiden är även behovet av en gemensam övergripande prioritering avseende såväl resursuppbyggnad som nyttjande av dessa resurser för att stärka totalförsvarets samlade förmåga. Behovet av att tydliggöra beroenden mellan olika samhällsfunktioner kvarstår, liksom behovet av att planera, utbilda och öva för att kunna ge ett adekvat ömsesidigt stöd.

### **VÄGEN MOT ETT NYTT TOTALFÖRSVAR**

Med försvarsbeslutet 2015 inleddes ett trendbrott då det väpnade angreppet åter lyftes fram, nya medel tillfördes och bland annat försvaret av Gotland betonades. Det pågår en mängd aktiviteter hos många av totalförsvarets aktörer. Till exempel har totalförvarsplaneringen återstartats, värnplikten har återinförts, resursuppbyggnad har påbörjats, det militära försvaret har omorganiserats och utredningar har tillsatts.

Det finns framförallt ett stort behov av att åter bygga upp ny kunskap om totalförsvaret, men även att söka kunskap från förr, exempelvis genom att konsultera pensionerade nyckelpersoner med relevant erfarenhet som kan ge stöd i förståelsen av systemet. Såväl Krigsarkivet som FOI:s arkiv har blivit källor för återtagande av kunskap. Det är viktigt att dra lärdomar från det arbete som genomfördes med att modernisera totalförsvaret på 1990-talet och samtidigt anpassa förmågeuppbyggnaden efter nuvarande och framtida förutsättningar. En svårighet är att stärka förmågan inom vitala delar av totalförsvaret utan att först ha utrett förutsättningarna ordentligt och då riskera utveckling av gamla lösningar, det vill säga sådana som inte behöver återskapas eller som är föråldrade. En annan risk är suboptimering om inte olika behov vägs mot varandra i en samhällsövergripande avvägning.

Den stora utmaningen inledningsvis är dock att kunna ge enkla och begripliga svar till myndigheter och andra aktörer som kan användas för styrning och planering av totalförsvaret, ett område där komplexiteten är omfattande och en hög grad av osäkerhet råder. Eftersom det civila försvaret består av alla berörda myndigheter, organisationer och företag så är verksamheten inte lätt att styra, inrikta och följa upp. Det gör det också svårt att formulera tydliga krav. Det finns därför ett utvecklingsbehov avseende styrning, finansiering och uppföljning för att hantera aktörsbredden på den civila sidan.

Ett nytt totalförsvarskoncept behöver ges utrymme att växa fram, vilket kräver kunskap inom många och delvis nya områden, analyskapacitet, samverkan och inte minst tid att tänka.

### **För vidare läsning**

Maria Lignell och Lennart Uller, Hotstruktur för totalförsvarsgemensam planering – med exempel på scenarier, 1997, FOA-R--97-00503-240--SE.

Maria Lignell, Kerstin Castenfors, Mikael Lindén, Magnus Norell, Paula Stenström, Lennart Uller, Gunnar Wieslander och Kent Zetterberg, Hotbeskrivningar för totalförsvarets nya uppgifter, 1998, FOA-R--98-00901-240--SE.

Maria Lignell, Henrik Andersson, Maria Arblom, Björn Backström, Staffan Molin, Gabriella Nilsson och Örjan Sundblad, Att värdera operativ förmåga – definitioner och förslag, 1998, FOA-R--98-00806-170--SE.

