

# Försvarets resa mot ett nytt försvarsbeslut – våga vara tydlig

*Styresmannens tal vid högtidsdagen 2013*

*av Frank Rosenius*

FÖR ATT DISKUTERA framtidens försvar bli utgångspunkten läget idag. När jag summerar debatten det senaste året blir slutsatsen att Försvarsmakten, medierna och vår akademi anser att det inte råder balans mellan mål och resurser. Diskussionen kring ”enveckasförsvaret” har tydliggjort de begränsningar som finns att kunna försvara hela landet.

Den parlamentariskt sammansatta försvarsberedningen har lämnat sin första rapport i juni i år. Denna säkerhetspolitiska rapport rekommenderar regeringen att fortsätta på den väg som lagts fast i 2009 års försvarsbeslut. Det kommer att vara intressant att läsa nästa rapport och se om den tar itu med den bristande balansen mellan mål och medel. Försvarsmakten har därefter – den 1 oktober – presenterat sin syn på morgondagens försvar i den sk perspektivplanen. Försvarets slutsats är att med nuvarande inriktning får vi inte ens ett enveckasförsvaret.

Jag kan konstatera att det råder oenighet mellan regering och försvarsmakt kring centrala frågor rörande försvarets utveckling. Positionerna verkar vara låsta. Jag anser detta vara djupt olyckligt. Det polariserar försvarsdebatten och skapar osäkerhet hos våra grannländer.

Både regeringen och försvaret är naturligtvis väl medvetna om problematiken

men har ännu inte lyckats hitta den kod som kan öppna upp det låsta läget.

Under en 20-årsperiod har vi i Sverige försökt anpassa försvaret till den helt nya situation som uppstod efter murens fall. Men det har varit en resa där utvecklingen sällan följt prognoserna, när det gäller vare sig omvärlden eller försvarets egna planeringsförutsättningar. När jag summerar dessa tjugo år kommer jag till slutsatsen att vi försökt skapa något nytt men i flera avseenden gjort detta i den gamla kostymen. Vi talar fortfarande om att försvara hela landet men klarar bara ett litet område. Vi talar om ”här och nu” men saknar slagkraft.

För att förstå den komplexa materian som försvarspolitikerna utgör bör man beakta vad som styr beslutsfattandet. På den politiska sidan ser man försvaret som en effektiv kravmaskin som främst styrs genom budgeten. Lägg därtill att, även när angelägna behov står för dörren, regeringen inte vill acceptera nödvändigheten av full kostnadsteckning. Sammantaget har detta lett till att den politiska styrningen blir vag när det gäller uppgifter, men detaljrik när det kommer till budgetfrågor.

Försvarsmakten å sin sida är en organisation som under de senaste 40 åren i princip varit under ständig reducering. Detta leder naturligen till att man vid de återkom-

mande försvarsbesluten försöker bevara så mycket som möjligt av det man redan har. Detta begränsar utrymmet för förnyelse och riskerar ett konservativt tänkande.

Min rekommendation är att riksdag och regering formulerar uppgiften med ökad detaljeringsgrad och begränsad till det ekonomiskt möjliga. Detta innebär att den politiska nivån då också måste tydligare formulera vilken säkerhet man eftersträvar och den risktagning man kan acceptera.

För försvaret ligger utmaningen i hitta en struktur som optimeras mot de mer begränsade strategiska mål som har blivit en följd av det nya säkerhetspolitiska läget efter det kalla krigets slut.

Jag menar att både regering och försvarsmakt måste komma bort från det gamla invasionsförsvarets språkbruk och våga diskutera det nya läget mera förutsättningslöst.

Kärnfrågan för hur försvaret skall organiseras och utvecklas är – vad menar försvarsberedningen när den säger att ”vi ska kunna försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp” eller, som försvarsministern uttryckt sig, ”försvara hela landet”. Försvarsberedningen utvecklar inte vad man menar med väpnat angrepp. Man talar om att vi i det kortare perspektivet kan bli utsatta för kriser som inbegriper militära maktmedel och på längre sikt kan militära angreppshot aldrig uteslutas. Skillnaderna i krav på Försvarsmakten är betydande mellan de kortsiktiga och långsiktiga kraven.

Vi måste då beakta att innebörden i begreppet ”väpnat angrepp” har förändrats efter det kalla kriget. Vi ser i dagsläget ingen säkerhetspolitisk utveckling som inom överskådlig tid kan leda till militär invasion av Sverige. Vad är det då för typ av angrepp försvaret skall planera för? Vi måste ta hänsyn till att vi nu ingår i EU, har

Nato runt omkring oss och att vi avgivit en solidaritetsförklaring. Vi har vidare fördelen av att Norge koncentrerar sitt försvar till sitt nordområde. Lägg därtöver till att Finland har ett omfattande territoriellt inriktat försvar.

Allt detta måste vägas in när vi skall beskriva försvarets uppgifter. Jag tolkar försvarsberedningens rapport så att det är risken för kriser och konflikter i Baltikum och näraliggande delar av Östersjön som ger den geografiska dimensionen hur vi bör se på uppgiften. I söder, väster och norr har vi starka Natostater och i nordost Finland, som tillsammans gör dessa väderstreck mindre komplicerade från försvarssynpunkt.

Den andra dimensionen i uppgiften att möta ett militärt angrepp berör ambitionsnivån för svenskt försvar. Försvarsberedningen är här både specifik men också undvikande.

När det gäller kraven på beredskap behandlar försvarsberedningen frågan utifrån två aspekter. Man anser att risken för militära incidenter i vårt eget närområde nu är påtaglig vilket kräver hög beredskap. Det är en klar ambitionshöjning jämfört med idag. Samtidigt förutser beredningen färre internationella insatser vilket till dags dato har ställt höga krav på beredskap. Då hög beredskap är en starkt kostnadsdrivande faktor i militära sammanhang, bör man i den fortsatta beredningen identifiera de förband där beredskapen kan sänkas respektive måste höjas. Särskilt intressant blir en sådan analys, då det ofta är helt olika typer av uppgifter som skall lösas vid internationella insatser respektive incidentinsatser kring våra gränser.

Ett område som försvarsberedningen bara berör ytligt är den långsiktiga ambitionsnivån för vårt försvar. Man anger att de förmågor som behövs måste ha ett långsik-

tigt perspektiv. Eftersom beredningen är så tydlig med att vi inte skall åta oss försvarsförpliktelser, d v s inte gå med i Nato, har jag svårt att se någon annan struktur för Försvarsmakten än att vi har en komplett verktygslåda av försvarsförmågor.

Ett bra exempel på detta är Gotland. Om vi inte har snabb tillgång till stridskrafter vid en militär kris i Baltikum, som kan hindra kränkningar i luften, på havet och på marken, blir signalen att vi lämnar Gotland åt andra att bestämma. Vi skapar då ett vakuum och kan inte hjälpa till att stabilisera en orolig utveckling.

För att återgå till grundfrågan – vad är den sammantagna innebörden i att kunna försvara oss mot ett väpnat angrepp? Jag anser att den militära ambitionsnivån nu har begränsats till att ha en sådan kvalitet och kvantitet att vi bara kan störa en angripare från att snabbt få kontroll över för honom vitala områden.

Detta är en långt lägre ambitionsnivå än under det kalla krigets dagar. I det säkerhetspolitiska perspektivet tolkar jag uppgiften så att vi skall ha en sådan uthållighet att andra kan hinna komma till vår hjälp. Problemet är att vi inte vet vem som kommer och med vad. Min slutsats är därför att vi idag inte har de militära förutsättningarna för att säga att vi kan försvara hela landet.

Jag har här pekat på några områden där regeringen tydligare bör precisera vad man vill, för att ge Försvarsmakten mer konkret vägledning. Allt syftande till att få en enklare kommunikation kring mål och medel.

Fyra månader efter att försvarsberedningen lämnade sin rapport ger Försvarsmakten sin syn på det framtida försvaret. Man är dock återhållsam kring sina framtidsalternativ och undviker detaljerade ställningstaganden. Självfallet blir ekonomin huvudfrågan kring hur det framtida

försvaret skall utformas. I perspektivplanen som lämnades till regeringen den 1 oktober fanns dock inget utrymme att diskutera annat än ett försvar med dagens ekonomi prolongerad ytterligare ett antal år. Med den utgångspunkten är försvarsmaktens slutsats tydlig – det finns inga möjligheter att uppfylla målen i 2009 års försvarsbeslut. Av det skälet begär man nya direktiv.

Men försvarets framtid kan inte ses i enbart svart eller vitt. På varje ekonomisk nivå kan man naturligtvis skapa en försvarsmakt. Frågan är bara vilken. Försvaret har här valt att som sammanfattande slutsatser endast ge allmängiltiga rekommendationer som nog alla kan ställa upp på. Honnørsorden är bl a kvalitet före kvantitet och balans mellan uppgifter och resurser.

Med hänsyn till försvarets syn på de allvarliga obalanser som finns mellan uppgifter och resurser, hade jag förväntat mig att man skulle utnyttjat möjligheten att vara mer konkret inom strategiskt viktiga områden. Jag tänker främst på de nya militärstrategiska förutsättningarna, på paradigmskiftet inom krigskonsten och ekonomin.

När det gäller de säkerhetspolitiska utmaningarna tolkar jag både försvarsberedningens och Försvarsmaktens underlag som att risken för militära konflikter kan sägas vara helt koncentrerade till Östersjöområdet. Mot den bakgrunden blir en av huvudfrågorna för Försvarsmakten att utveckla avvägningen mellan resurser för militär krishantering med väpnade inslag och en mer allvarlig konflikt som har sitt ursprung i Baltikum. Jag utläser av perspektivplanen att det framtida försvaret kommer att framstå som en mycket ihållig Schweitzerost. Frågan uppstår då vad som skall prioriteras. Det hade varit intressant att ta del av hur försvarsmakten ser på den

na fråga. När Försvarsmakten drar osthyveln, var kommer då hålen att hamna?

Med hänsyn till hur militära konflikter kan beröra Sverige, hamnar Gotland snabbt i fokus. Jag saknar ett resonemang kring denna särskilda problematik i försvarets perspektivplan. Jag anser att vi här måste ha en uttalad strategi. De ekonomiska utmaningarna att åter etablera permanent försvarsnärvaro på Gotland är säkert avskräckande. Men andra vägar bör prövas. Ett alternativ kan vara att skapa ett rotationssystem där vi återkommande och i perioder övar militärt över, kring och på Gotland. Utnyttja de koncept och erfarenheter vi har från Afghanistan, Adenviken och Libyen med expeditionära insatser.

Perspektivplanen berör ingående den tekniska utvecklingen. Enligt min mening innebär utvecklingen mer än en normal evolution. Vi står inför ett paradigmskifte motsvarande det som skedde när pansar och flyg utvecklades efter första världskriget och robotarna under senare delen av 1900-talet. Nu kommer lättroliga och fjärrstyrda sensor- och vapensystem som kan verka på stora avstånd. De ger möjlighet att utveckla extremt rörliga förband med stor slagkraft. De är dessutom mycket personalsnåla förband.

Detta leder till betydelsefulla frågor kring det framtida slagfältet – bl a avvägningen mellan rörlighet och skydd. Framtidens stridsfält karaktäriseras av lättroliga förband vilkas syfte är att vara först på plats för att ta nyckelterräng. Försvaren skall ställas inför fullbordat faktum. Försvarens motdrag måste enligt min uppfattning vara att ha tillgång till minst lika rörliga förband som angräparen.

I försvarets perspektivplan kommer man dock till en annan slutsats, nämligen att ”bekämpningsförmågan kan vara högre prioriterad än rörlighet”. Jag uppfattar ställningstagandet som att Försvarsmakten

behåller mycket av det gamla invasionsförsvaret även i det framtida försvaret. Jag hade förväntat mig en mera lättrolig struktur givet försvarets egen analys och att vi har så få förband.

Som jag tidigare framfört är det en utmaning att förnya i en krympande ekonomi. En prolongerad ekonomi betyder i verkligheten en urholkning av försvarsråmen med 3-4 % om året med hänsyn till att försvarsmateriel ökar mer i pris jämfört med normala prisindex. Jag anser att försvaret tydligare borde ha lyft denna fundamentala fråga till regeringen att ta ställning till. Den bistra sanningen är att litet eller ens något av vad försvaret tror sig kunna genomföra som reell utveckling under nästa försvarsbeslutsperiod kommer att kunna genomföras utan ett relevant försvarsprisindex.

Med strategiska analyser av det slag jag gett exempel på, bör försvaret ta initiativet i den debatt som nu följer av att man efterfrågat en ny inriktning.

Både försvarsberedningens rapport och försvarets långsiktiga planeringsunderlag utgör de inledande stegen i en lång process innan riksdagen slutligen kommer till ett beslut. Jag anser att vår akademi bör fortsätta vara delaktig i denna process. Mot denna bakgrund kommer Krigsvetenskapsakademien att genomföra driva projekt relaterade till kommande försvarsbeslut. I maj nästa år genomför vi en stor internationell konferens kring ämnet ”Militärt tänkande i 21:a århundradet”. Vidare påbörjar vi ett flerårigt vetenskapligt projekt inom området framtida krig – vilka försvarsåtgärder kommer att krävas. Vi kommer även att analysera samhällets beredskap mot kriser, allt från cyberhot till behovet av frivilliga insatser vid naturkatastrofer.

Författaren är viceamiral och KKrVA:s Styresman.