Försvarsmakten mot 2020-talet

Tal, tillika inträdesanförande, vid Kungl Krigsvetenskaps-akademiens 220:e högtidssammankomst den 12:e november 2016 av Micael Bydén

FÖRSVARSMAKTEN STÅR INFÖR en situation där det snart måste fattas beslut om den långsiktiga utvecklingen av våra förmågor. Grunden är den ökade osäkerheten i Östersjöområdet – en förändring som ytterst drivs av ryskt agerande och förmågeutveckling. För att möta denna situation har Försvarsmakten sedan några år tillbaka arbetat med att öka tillgänglighet, beredskap och krigsduglighet i befintliga förband. Större beslut om förändring har fått skjutas på framtiden. Det har varit rådande inriktning. Genomgripande förändringar innebär alltid en risk att den militära förmågan nedgår under en period. I det läge vi befinner oss i, hade sådana kunnat försämra våra förutsättningar att verka stabiliserande och krigsavhållande i Östersjöområdet samt att upprätthålla territoriell integritet.

Förändringsarbetet

Men tiden är nu mogen att se bortom gällande inriktningsbeslut. Avgöranden måste göras i närtid för att hantera den operativa risken på sikt. Försvarsmakten har påbörjat förändringsarbetet genom att utarbeta en militärstrategisk doktrin som bättre stämmer överens med rådande militärstrategiska situation. Vi fortsätter nu med en ny och mer långsiktig inriktning för Försvarsmaktens utveckling mot 2025–2035 inom ramen för den senaste perspektivstudien. Beslut som fattas nu måste hålla för en långsiktig strategi.

Ett sådant genomgripande och långsiktigt förändringsarbete bör ta avstamp i en analys av hur den globala strategiska kontexten förändras över tiden. Det är naturligtvis inte möjligt att i detalj förutspå hur framtiden kommer att gestalta sig. Däremot kan vi identifiera och beskriva fenomen som kan ha en betydande inverkan på framtiden – i form av både negativa konsekvenser som måste hanteras och möjligheter som bör tillvaratas.

Globala trender

Alla aktörer kommer på olika sätt att påverkas av globala förändringar. Detta gäller även de som har mest direkt inverkan på den säkerhetspolitiska miljön kring Östersjön, d v s Ryssland, USA samt EU, Nato och deras respektive medlemsländer.

Några av de främsta globala trender som jag lägger till grund för min analys är:

- *Globaliseringen* är starkare än någonsin.
- *Klimatförändringar* innebär risk för ökade spänningar och konflikter.
- *Den globala energimixen* kommer att förändras då efterfrågan på energi ökar

och förnybara energikällor blir mer effektiva.

- *Världens befolkning* beräknas öka med två miljarder de kommande tjugo åren, även framgent med en låg genomsnittsålder.
- *Urbaniseringen* fortsätter; år 2045 beräknas 70 procent av världens befolkning leva i urbana miljöer.
- *Ekonomiskt och politiskt betingad migration* kommer att fortsätta.
- *Maktbalansen i världen genomgår en förskjutning*. USA:s relativa ekonomiska och militära makt har minskat, medan t ex Kinas och Indiens har ökat. Nya militära alliansmönster och samarbeten kan komma att utvecklas.
- Slutligen medför *teknikutvecklingen* en rad möjligheter i kommande tjugoårsperiod. Informationsteknologin fortsätter att förändra sociala mönster och förutsättningar att kommunicera. Graden av automation ökar. Parallellt sker en utveckling mot allt större möjligheter att sammanställa och bearbeta stora mängder data från olika databaser. I takt med att artificiell intelligens utvecklas kommer sannolikt även graden av autonomi att öka vilket i sin tur innebär att självlärande system sannolikt ökar. Additiv tillverkning – som ofta benämns som 3-D printing – har tillsammans med ökad mängd robotar potential att förändra logistikområdet.

Ur ett strategiskt perspektiv är det viktigt att understryka att framförallt USA:s och Rysslands agerande påverkas av en sammantagen bild. Händelseutvecklingar globalt och i andra regioner kommer därför att ha en avgörande inverkan på deras bedömningar och ställningstagande i Östersjöområdet.

Närområdet och Sverige

De globala trenderna ger riktningar framåt, men för att kunna välja väg måste vi veta var vi befinner oss. I min analys tar jag utgångspunkt i aktuellt militärstrategiskt läge och Försvarsmaktens förmåga.

Dagens militärstrategiska situation i vårt närområde präglas av den ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim 2014. Samtidigt måste vi komma ihåg att Sveriges militärstrategiska situation i grunden har förbättrats som en följd av Estlands, Lettlands, Litauens och Polens inträde i Nato efter det kalla krigets slut. Försvarssamarbeten med de nordiska länderna, andra europeiska länder och USA, EU och Nato ökar därtill den stabiliserande effekten i Östersjöområdet och bidrar till en viktig tröskeleffekt.

Oavsett vårt internationella samarbete krävs en robust svensk försvarsförmåga. Sverige ska alltid förfoga över tillräcklig egen förmåga för att verka krigsavhållande och för att skapa politisk handlingsfrihet både nationellt och internationellt. Vår egen förmåga är en förutsättning för strategiska partnerskap och för att Sverige ska kunna hantera en situation i kris och med olika påverkansoperationer som kan sträcka sig över lång tid.

Jag hävdar att den svenska Försvarsmakten är effektiv och producerar hög försvarsförmåga i förhållande till personalvolym och ekonomiska anslag. Begreppet försvarsförmåga är emellertid enbart tillämpligt i relativa termer. I Sveriges fall utgör Rysslands agerande, upprustning och förmågor vår främsta måttstock. Och så länge den svenska försvarsförmågan inte utvecklas i takt med dessa förändringar ökar den operativa risktagningen.

För mig är åtminstone tre samverkande faktorer av betydelse:

- Förändringen av den säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde;
- De ekonomiska, politiska och demografiska utmaningarna för EU och USA samt
- Försvarsmaktens möjligheter att utvecklas i takt med förändringar i den strategiska situationen och den ryska förmågehöjningen.

Jag kommer nu att utveckla resonemangen bakom dessa tre faktorer.

Ryssland

Under de kommande tjugo åren bedöms Ryssland vara den aktör som har störst inverkan på Sveriges säkerhetspolitiska situation. Det grundar sig på en rad bedömningar:

Ryssland är inte tillfreds med nuvarande världsordning, som ur rysk synvinkel bedöms gynna USA och väst på bekostnad av ryska intressen. Ryssland strävar därför efter att ändra status quo både globalt och i Östersjöområdet. Det finns en tydlig strävan efter att uppnå en stormaktsstatus med särskilda rättigheter i det som den ryska regimen uppfattar som landets intressesfär. Denna ambition bedöms kvarstå under lång tid, även under ett annat ledarskap i Moskva.

Synen på geopolitik skiljer sig väsentligt från vår. Det finns ett upplevt behov hos den ryska regimen av buffertzoner mellan Ryssland och Nato. Geopolitiskt strävar Ryssland därför efter att splittra och försvaga västvärldens enighet, handlingskraft och anseende. Enligt rysk syn på krigföring kan alla tillgängliga maktmedel användas för att nå säkerhetspolitiska målsättningar. Icke-militära medel har en framträdande roll i den ryska militärteorin och de flesta medel tillämpas under hela konfliktskalan från fred till krig.

Den ryska strategiutvecklingen har successivt inriktats mot att exploatera det västliga demokratiska systemets svagheter. Det är i gråzonen mellan fred och krig som Ryssland främst kan förväntas agera med ett stort mått av oförutsägbarhet. Det är särskilt noterbart att omvärlden flera gånger har överrumplats av ryska militära operationer – både i och utanför det egna närområdet. Moskva har använt militära medel för att främja långsiktiga säkerhetsintressen, snarare än att skydda sitt eget territorium från direkt förestående angrepp.

Och man fortsätter målmedvetet att stärka sin militära förmåga bland annat genom ökad och mer komplex övningsverksamhet och materieltillförsel. Den ryska militärreformen är fortsatt prioriterad, trots ekonomiska umbäranden.

Min slutsats är att den ryska förmågeökningen fortsätter fram till 2025–2035 för att därefter sannolikt plana ut. Vi ska komma ihåg att det tar lång tid att bygga militär förmåga och att de senaste årens mycket stora resurstillskott kommer att ge förmågeökningar de närmaste tio åren – även om det aktuella beväpningsprogrammet skulle reduceras med anledning av landets ekonomiska situation.

Utmaningar för EU och USA

I väst står EU och de enskilda medlemsländerna inför ett flertal utmaningar som kan bidra till intern oenighet. Ekonomiska utmaningar ryms med ett stort flykting- och migrationstryck, samtidigt som den brittiska folkomröstningen har pekat ut riktningen mot Storbritanniens utträde ur unionen. Djupt rotade konflikter i Mellanöstern och Afrika tar sig även uttryck i terroristhandlingar i Europa. Stödet för främlingsfientliga och nationalistiska partier ökar i migrationsströmmarnas dyningar. Risken för ökad splittring och polarisering av det politiska klimatet är påtaglig.

Även USA präglas idag av nationalistiska och isolationistiska strömningar. Den gångna valrörelsen har blottlagt en djup polarisering i det amerikanska samhället med bäring också på hur USA:s roll i världen ska utformas efter årtionden av krig i Afghanistan och Irak. Debatten om USA:s ansvar för global stabilitet vilar delvis på uppfattningen om en skev bördefördelning där USA anser sig betala för andra länders säkerhet utan tillräckliga åtaganden i retur.

Slutligen riskerar olika uppfattningar om hur Rysslands agerande ska bemötas att ge Kreml politiskt manöverutrymme och öppna nya möjlighetsfönster. Det är viktigt att EU, tillsammans med USA, snabbt kan agera samlat och resolut för att stänga sådana öppningar.

Sammantaget ökar dessa yttre förändringar den strategiska osäkerheten i Europa och för Sverige.

Försvarsmakt i förändring

Jag vill nu beskriva hur Försvarsmaktens utgångsläge påverkar den framtida utvecklingen.

Försvarsmakten har under de senaste årtiondena reducerat både grund- och insatsorganisation till följd av att Rysslands militära förmåga under lång tid nedgick. I den omfattande reform som berör hela försvarets inriktning har personal- och materielförsörjning främst anpassats för internationella operationer, medan logistikförsörjningen till del har rationaliserats efter näringslivsprinciper. Under tiden har Försvarsmakten upprätthållit en stor förmågebredd.

I och med den försämrade säkerhetssituationen i vårt närområde har Försvarsmakten tilldelats ytterligare medel. Detta är i grunden bra, och det ökade anslaget bidrar till att Försvarsmakten kan förbättra tillgänglighet och beredskap i nuvarande organisation. Men det finns inte ekonomiskt utrymme att samtidigt vidareutveckla Försvarsmakten i paritet med den ryska förmågeutvecklingen och den framtida operationsmiljöns komplexitet.

Försvarsmakten har under en rad år påtalat effekterna av att ett statiskt försvarsanslag över tiden i praktiken ger minskad köpkraft. Detta beror bland annat på att lönekostnader och ersättningskostnader successivt ökar, materielen blir allt dyrare i inköp och drift, valutaförändringar medför fördyringar i materielanskaffningen och kostnaderna för vidmakthållande av Försvarsmaktens anläggningar ökar.

Samtidigt finns återtagningsbehov på en rad områden. Försvarsmakten behöver ett fungerande system av system för nationellt bruk. Hela funktionskedjan från underrättelser, ledning, rörlighet, verkan, skydd och logistik behöver fungera i ett nationellt försvar.

Ett nationellt försvar kräver även infrastruktur och ändamålsenliga anläggningar för att Försvarsmakten ska kunna verka i gråzonen och under väpnat angrepp. En återgång till den mängd anläggningar som fanns under det kalla kriget är inte aktuell, utan Försvarsmakten behöver finna nya sätt för att med en mindre mängd anläggningar ha nödvändig tillgång och redundans.

Detsamma gäller för logistikfunktionen, där robusthet och redundans successivt behöver återtas. Militär logistik fungerar ur många perspektiv diametralt motsatt mot civil logistik och kräver kostsamma investeringar. Den *just-in-time* logistik som vårt samhälle av rationalitetsskäl vilar på utgör en utmaning. Dessutom har det privata och utländska ägandet i företag som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner markant ökat jämfört med tidigare.

Behovet av ett fungerande system av system omfattar därför hela totalförsvaret. Det

civila försvaret har genomgått en ännu större nedmonteringsprocess än det militära försvaret. Det är viktigt att komma ihåg att det idag råder andra förutsättningar än under det kalla kriget. Samhället har förändrats och det totalförsvar som då byggdes upp är i praktiken avvecklat och kan inte – och ska inte – återuppstå i samma skepnad.

Den framtida operationsmiljön kommer att vara mer dynamisk och komplex än dagens med en blandning av reguljära och irreguljära aktörer, ökad användning av cybermiljön för informationsoperationer och konventionella militära operationer och under stor påverkan av den tekniska utvecklingen.

Förändringarna i den operativa miljön ställer nya krav på Försvarsmakten att både anpassas mot förändrade strategier och utveckla relevanta förmågor. Det innebär även ett stort behov av en samlad situationsförståelse i samhället. Det handlar inte längre enbart om att vara medveten om vad som händer – vi måste ha förmåga att förstå hur olika händelser hänger ihop, dess konsekvenser och vilka koordinerade åtgärder som staten Sverige behöver vidta med alla sina maktinstrument.

Min övergripande slutsats är därför att Försvarsmakten redan nu, i innevarande försvarsinriktningsperiod, behöver förbereda och planera för den utveckling av Försvarsmakten som är nödvändig om den operativa risktagningen ska förbli rimlig.

Områden att utveckla

För att hantera framtidens utmaningar och upprätthålla nödvändig tröskel behöver vi fortsatt utveckla fyra områden:

För det först behövs nationella försvarsförmågor med över tiden tillgängliga och operativt rörliga förband. En utbildningsorganisation kan inte svara upp mot rådande tidsförhållanden Vi måste beakta uthållighetsaspekter, särskilt behovet av en sammanhållen logistikkedja och stödfunktioner. Vi behöver god förmåga att med militära resurser skydda civil infrastruktur och samtidigt försvåra en motståndares nyttjande av vårt territorium och luftrum. Vi måste för egen del dra nytta av vapenutveckling med allt längre räckvidder, vilket också inkluderar aktiv cyberförmåga. Vi ska utnyttja Sveriges status som teknologiskt framstående nation i vår egen nationella förmågeutveckling. Därtill krävs övningsverksamhet på operativ nivå och i sammansatta förband.

För det andra behöver vi motståndskraftiga samhällen i ett nytt totalförsvarskoncept. Försvaret av Sverige är en angelägenhet för hela samhället. Försvarsmakten har ett samlat ansvar för det militära försvaret och försvarsplaneringen, men vi behöver stöd från andra myndigheter och aktörer för att säkerställa vår operativa förmåga. Det gäller särskilt i en säkerhetsmiljö som präglas av hot som rör sig i gråzonen mellan civilt och militärt. Hela samhället måste vara i samförstånd och agera samordnat. Detta gäller såväl strategisk kommunikation som cybersäkerhet, försörjningstrygghet och elsäkerhet. Säker kommunikation och skyddade ledningsplatser är av särskild betydelse.

För det tredje är en sammanhållen och obruten transatlantisk länk och fördjupat EU-samarbete av största vikt. Våra multilaterala och bilaterala samarbeten behöver fortsatt utvecklas. Det är vitalt att upprätthålla det amerikanska engagemanget för Europa, närområdet och Sverige. EU:s sammanhållning och den transatlantiska relationen är central, i synnerhet mot bakgrund av ett förmodat Brexit.

För det fjärde, krävs en tydlig och samlad strategisk kommunikation, nationellt och internationellt. Detta tarvar en klar situationsförståelse och samarbete avseende

underrättelser, informationssammanställning och analyser.

Avslutningsvis, militärgeografiska och andra över tiden giltiga faktorer begränsar, men öppnar även möjligheter. Oaktat en svårförutsägbar framtid behöver försvaret av Sverige en långsiktig strategi. En sådan kommer alltid att bygga på en avvägning av hur mycket försäkringen får kosta i relation till annat och hur stor risk man är beredd att ta. Jag menar att, trots att Försvarsmakten är mitt uppe i att genomföra beslutad inriktning, krävs ett större fokus i försvarsdebatten om utvecklingen av våra långsiktiga förmågor. Denna diskussion behöver inledas snarast.

Författaren är general, överbefälhavare och ledamot av KKrVA.