

Försvarsplanering och försvarskoncept – Skapandet av krigföringsförmåga

Inträdesanförande i Kungliga Krigsvetenskapsakademien avd I den 18 november 2008 av Johan Wiktorin



Bild 1: Uppbyggnad av krigföringsförmåga

Hur kan det komma sig att vi efter att ha förbrukat mellan 600 och 700 miljarder kronor sedan Warsawapaktens upplösning, inte kan åstadkomma mer än några hundra människor och en

handfull plattformar i hög beredskap och färre än tusen soldater insatta i operationer utomlands? Hur ser det ut med vår krigföringsförmåga – är den tillgänglig, uthållig och relevant? Jag ska föra ett resonemang utgående från modellen om krigföringsförmåga – hur jag bedömer denna samt hur vi ska kunna stärka den genom ett nytt koncept för territoriell integritet och expe-

ditionär förmåga. Det övergripande sammanhanget är de uppgifter som statsmakterna formulerar för Försvarsmakten på kort sikt och det underförstådda, långsiktiga uppdraget att innehålla förmågor och kompetenser som medger hand-

lingsfrihet. Det handlar däremot inte om att återskapa ett invasionsförsvar med syftet att själva försvara hela landet.

Krigföringsförmågan är uppbyggd av moraliska, konceptuella och fysiska faktorer. Till de moraliska faktorerna hör vilja, ledarskap och värdegrund. Som konceptuella räknas doktriner och policy. De fysiska faktorerna brukar vara de som debatteras

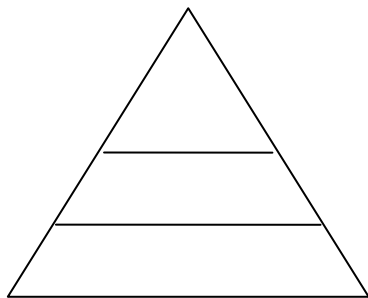


Bild 2: Traditionell uppbyggnad med balans mellan kvalitet och kvantitet

mest. Vi har förlorat si och så många fartyg, stridsflygplan och brigader, regementen och flottiljer. De fysiska faktorerna sammanfattas i stridskrafter, personal och övriga resurser. Som övergripande koncept hade vi tidigare invasionsförsvaret.

En försvarsmakt byggs upp genom att skapa balans mellan kvantitet och kvalitet enligt bilden. Det som i morgon heter stående förband, kontraktsförband och skyddsstyrkor hette igår fältförband, lokalförsvarsförband och hemvärn. I andra länder kategori ett, två och tre. Jag kan inte erinra mig en enda krigsmakt som inte varit uppbyggd på detta sätt i modern tid. Vårt problem synes vara att alla vill tränga sig in i den mest kvalificerade delen av triangeln. Vare sig det har skett under akronymer som NBF, NBG eller i termer av registerförband, så har stora delar av Försvarsmaktens förband försökt att pressa sig in i den delen till stora kostnader. Att detta har kunnat ske kan bero på avsaknaden av ett relevant koncept och ett otillräckligt ledarskap. Vi

kommer sannolikt att se samma fenomen inom ramen för det nordiska samarbetet NORDSUP. Under denna fana förutser jag att Försvarsmaktens förband kommer att driva sin sak för att få ingå i något av de 144 olika projekten.

Denna rörelse har förvärrats av ett kameralt och kortsiktigt perspektiv på vår verksamhet, där resultaträkningen har stått i fokus. Årlig budget har styrt utformningen på bekostnad av långsiktighet. En bättre attityd till vår utveckling skulle vara ett fokus på balansräkningen d v s vad vi har för tillgångar i form av förband och

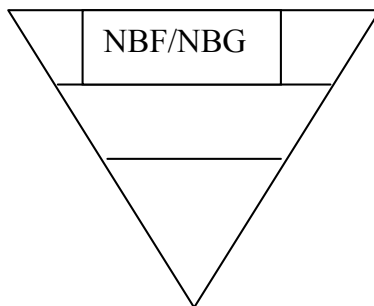


Bild 3: Modern svensk ambition med obalans mellan kvalitet och kvantitet.

anläggningar som kan realiseras i effekt. Det skulle bland annat innebära att vi borde flytta in verksamheter, där vi redan har svåranskaffad infrastruktur som samtidigt fyller viktigare operativa behov som exempelvis är fallet med Uppsala.

Vi har också svårigheter med att infoga vår förmåga och verksamhet i en hållbar

	Hemma	Borta
Bevakning	Helst Polis	Ja
Strid	Ej hot	SF

Bild 4: Olika typer av verksamhet i olika områden

strategi för utövandet av militär makt. Vi har under det senaste decenniet upplevt en ovilja att använda vår militära styrka för att stödja polisen och andra myndigheter vid hot om exempelvis terrorism. Samtidigt existerar det en stor tveksamhet då det gäller att ställa trupper till förfogande i internationella operationer, där strid kan förväntas. Naturligtvis ska vi vara försiktiga med att exponera svenska soldater, men vi kan inte avfärda insatser med exempelvis stridsflyg eller ett mekaniserat kompani baserat på ryggmärgsreaktioner. Risken är stor att vi till slut ägnar oss åt att i stort planera för väpnad strid hemma mot ett hot som inte är överhängande och bevakningsliktande verksamheter internationellt. Kompetensöverföringen mellan dessa typer av militär verksamhet är inte enkel att genomföra.

Ingen diskussion kan föras om vår krigsföringsförmåga, utan att beröra Ryssland. Den 1 juni 2007 skrev jag en debattartikel

i *Svenska Dagbladet*, där jag påstod att Ryssland inte har förmåga att genomföra offensiva, konventionella operationer med uthållighet mot Sverige. Jag står fast vid det idag också, och ska förklara den ståndpunkten.

Om vi börjar med bedömningen av intention, så kan inte en sådan avsikt skönjas på kort sikt. Att bedöma Rysslands avsikter på lång sikt ger inte så mycket vägledning, eftersom Ryssland historiskt har en starkare enväldeskultur än de flesta andra. En intention kan ändras, inte över en natt men under enstaka år. Därför bör vi inte tala så mycket om Ryssland som ett hot, utan mer intressera oss för kapacitet och tillfälle.

När det gäller kapacitet har Ryssland tillgång till en mängd strategiska förmågor, allt från kärnvapen till hangarfartyg. Dessa har funnits där hela tiden och måste tas med i beräkningen. Dock är det i närområdet stora operativa begränsningar avseende baseringsmöjligheterna. Flottbaser i Kaliningrad och St Petersburg är ett svagt utgångsläge för offensiva, konventionella operationer vilka kräver uthållighet. Så kommer det sannolikt att förbli till dess att de geopolitiska förutsättningarna skiftar i vårt närområde. Däremot kan Ryssland genomföra momentana insatser som påverkar vår territoriella integritet redan i morgon, liksom okonventionella verksamheter som exempelvis cyberattacker, om viljan skulle finnas.

Tillfällen eller möjligheter att använda militär makt mot Sverige avgörs i första hand av den amerikanska förmågan och i

andra hand av den europeiska förmågan att verka stabiliserande i vårt närområde. Den viktiga kalkylen är alltså hur Ryssland bedömer den amerikanska viljan att projicera sin styrka för att värna sina intressen. Det gäller alltså för oss att behärska växelverkan mellan aktuella aktörer. Historiskt sett har små stater använt sig av en strategi för att vinna tid och att dra in andra aktörer i konflikten på den egna sidan. Det är svårt att se någon annan svensk hållning under överskådlig tid och för närvarande är Östersjön ett EU-innanhav, där de flesta strandägarstaterna också är medlemmar av NATO. Att stärka den transatlantiska länken genom deltagande i internationella operationer kommer fortsatt att vara en svensk prioritet samtidigt som vi värnar våra intressen.

Motsvarande resonemang går att använda när det gäller våra grannländers position visavi Ryssland, där särskilt de baltiska staternas geostrategiska läge är mer utsatt när det gäller rysk militär makt. Med dessas landgräns mot Ryssland och latent konflikter med ryska minoriteter skulle vi kunna bli indragna i konflikter via solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget, när detta ratificerats. Det bör dock påpekas att dessa stater försvaras av NATO och USA i första hand. USA:s fokus förskjuts långsamt mot Asien vilket kommer att påverka deras grundplanering när det gäller stridskrafter för det Nordatlantiska området. Vi måste i detta läge sända signaler som indikerar att vi tänker ta ansvar för vår egen säkerhet.

I sammanhanget bör Gotland beaktas. Att tömma Gotland på militära resurser var ett misstag, som ledamöterna Tunberger och Pellnäs påpekat i olika sammanhang. Jämför mitt resonemang tidigare när det gäller balansräkning. Vad har vi för förband och anläggningar gripbara? Hur kan dessa omsättas i en strategisk och operativ kontext? Har vi byggt in en tröskeleffekt, där vi avstår en omgruppering av stridskrafter till Gotland för att inte verka provocerande? Jag menar inte att vi bör fylla Gotland med flera regementen, men vi bör öka vår operativa kapacitet på ön. Eftersom det är svårt att klä operativa förmågor i ekonomiska termer, bör vi ta nya grepp för att förklara för statsmakterna vad tomrummet innebär. En variant vore att beskriva vad jag kallar för den gotländska deltavinkeln d v s hur stora är merkostnaderna för att i utgångsläget operera från enbart fastlandet jämfört med hur vi skulle vilja göra i de krisfall som studeras? På kort sikt bör en luftvärnsbataljon ha sin mobilisering på Gotland och de gotländska hemvärnsförbanden bör ha en högre kvalitet än övriga för att kunna skydda Visby flygplats, luftvärn och Fårö. Dessa åtgärder skulle sända en avvägd signal till omvärlden att vi har insett vårt misstag, utan att signalera panik.

En avgörande faktor för att skapa krigsföringsförmåga är resurstilldelningen. Försvaret jämförs här med andra politikområden när det gäller behov och effektivitet. Frågan är hur mycket resurser försvaret ska få. Vi har gått från 2,6 % av

BNP i mitten av 1990-talet till en prognos på 1,26 % 2009 och trenden fortsätter mot en europeisk bottennotering. Det är naturligtvis bra med en lättad börda för oss som skattebetalare och riktningen har definitivt varit motiverad. Ryckigheten, med bland annat indraget anslagssparande och slopande av teknikfaktorn har dock inverkat menligt på planeringen och tvingat fram besparingar, vars konsekvenser inte kunnat överblickas fullt ut. En rörelse mot 2,0 % av BNP, likt riktvärdet för NATO:s medlemsstater, skulle sannolikt innebära en förmåga att hålla oss med ett adekvat försvar för lång tid framåt.



Bild 5: Obalansen mellan ambition och anslag

För att inte glappet mellan ambition och resurser ska bli alltför uppenbart tycks vi ha arbetat in ett mellansteg mellan uppgifter och resurser. För att kunna ha upp till 2 000 soldater insatta jämte 300 i beredskap för evakuerings- och förstärkningsinsatser samt skydda territoriell integritet krävs mer än föreslagna åtta manöverbataljoner för att uppnå uthållighet. Dessa bataljoner är dessutom något slags ”allemansbataljoner” med tilläggspaket. I ett slag slår vi sönder en fungerande organisation sedan 60-talet i form av våra mekaniserade bataljoner.

Sedan jag började i yrket har enheten bataljon beskrivits som markstridskrafternas lägsta stridsenhet och med utebliven specialisering tappar vi operativ bredd. En bredd av bataljonsförband skulle kräva en kraftsamling av typförbandet mekbataljon till två platser, men det kräver ledarskap. Det jag föreslår är alltså fyra mekbataljoner med två stridsvagnskompanier i varje bataljon, vilket skulle ge 112 st stridsvagnar i markstridskrafterna. Det ska jämföras med de tre tilläggskompanier som finns i den nuvarande planeringen, och som ger 42 stridsvagnar. Hur markstridskrafterna skulle struktureras för operativ bredd och ökad uthållighet återkommer jag till senare.

Jag vet inte hur saker och ting redovisas för Försvarsministern, men jag uppskattar att vi ligger mellan 4-5 miljarder kronor kort per år i anslag för den operativa förmågan i förhållande till uttryckt ambition. Utebliven rationalisering i grundorganisationen innebär minst en miljard, i materielplanen saknas en halv miljard och kraftigt höjd beredskap kostar ytterligare minst en miljard. Avsatta lönedelar för yrkessoldaterna verkar vara klart i underkant och kommer med största sannolikhet att behöva ökas för att kunna nå uppsatta kvalitativa och kvantitativa mål. Kostnaderna för att återta vår förmåga att uppträda i förband tillkommer liksom kostnader för att skapa de insatsförband som saknas för att uppnå uthållighet. I sammanhanget vill jag påminna om att vi nyligen har genomfört ett utbildningsår, där målet varit

PersQ 2 i kompani samt liten gång- och flygtid för fartyg och flygplan. Vi har snart en plutonsarmé med roteplattformer som stöd. Frågan är om vi på kort sikt ens kan använda delar av anslaget på 2 450 miljoner kronor för insatser, eftersom vi i många avseenden saknar insatsberedda förband. På kort sikt skulle det enligt min mening krävas, en utgift kring 1,5 % av BNP för att kunna möta statsmakternas ambitioner. Vill vi inte ta den kostnaden kan vi naturligtvis minska ambitionen och permanenta nuvarande nivå på internationella insatser och våra övningar. Vi kommer i så fall att få betala i form av minskad säkerhetspolitisk trovärdighet, eftersom vi skulle få backa kraftigt från våra utfästelser.

Jag har här tecknat en ganska dystert bild av tillståndet inom försvaret och vill påstå att vår krigföringsförmåga kraftigt degraderats. Jag har argumenterat för att vi bör ligga 0,2 % högre av BNP i anslag på kort sikt för att realisera våra ambitioner. Hur skulle vi ytterligare kunna stärka vår förmåga på medellång sikt med andra beslut?

Jag vill i det följande försöka erbjuda en möjlig väg som tar utgångspunkt i geostrategiska förhållanden i vårt närområde liksom den internationella insatsmiljön generellt. Den senare kännetecknas av irreguljära aktörer, som använder alla medel för att uppnå sina mål. De är dolda i befolkningen, behärskar delar av landsbygden och har undandragna baser, ibland utanför det aktuella landet. De är innovativa, behärskar kultur och språk, och kan

därför få ut sina budskap. De har tiden på sin sida och vi måste ha förbandsvolymer för att uppnå uthållighet i decennier. Storleken/numerären är också en viktig faktor. 380 svenskar i fyra Afghanska provinser tillför inte mycket på det taktiska planet. Särskilt inte när vi i huvudsak lever på en bas i stället för bland det folk som vi ska stödja. En av framgångsfaktorerna för USA under 2007 i Baghdad var just lämnandet av stora baser och upprättandet av små Joint Security Stations, där trupperna kom betydligt närmare befolkningen med sina dagliga fotpatruller. På den egna sidan är också den politiska styrningen hård liksom den mediala granskningen av vad vi gör. Denna kontroll av den militära makten är nödvändig, men begränsar användandet av vår materiella överlägsenhet.

Det kan också vara värt att påminna om underrättelsetjänstens betydelse för vår framgång. I den miljö som tecknats ovan är det av största vikt att vi kan urskilja motståndare till vårt uppdrag bland befolkningen, vilket kräver precision. Det innebär att utan en robust taktisk underrättelsetjänst kan inte övriga komponenter utveckla full effekt, utan till och med vara kontraproduktiva. Det kan hända att vi omhändertar oskyldiga, beskjuter civilbefolkning eller förnärmar människor, om vi inte vet vad vi gör. Det existerar också en moralisk dimension i tillgången till egna underrättelser. Det är rimligt att vi själva kan värdera underlag, åtminstone där svensk trupp deltar i offensiva operationer som genomsök vid förhöjt hot eller besät-

tandet av en höjd. Vi kommer därför att behöva stärka vår underrättelseförmåga.

För närområdet behöver vi tillgängliga fjärrstridskrafter för att kunna avvisa systematiska kränkningar tillsammans med fungerande radarkedja och ledningsförmåga jämte bevakning över ytan. Gotland är redan nämnt, men inte lokaliseringen av vår huvudbas för flottan. Redan nu når ryskt luftvärn vid Kaliningrad långsamtgående flyg i närheten av vår gräns och om 25 år kan det antagligen bekämpa svensk flyg i samma område vid behov, vilket skulle kunna hindra våra möjligheter att luftskydda verksamhet i viktiga delar av Östersjön och våra södra baser. Vi bör därför noggrant överväga andra baseringsmöjligheter för flottan, främst i Västerhavet, för det är där vi behärskar Östersjöns utlopp och har nära till andra hav. I enlighet med mitt tidigare resonemang om vår förmögenhet i form av anläggningar i olika strategiska och operativa situationer bör vi granska varje förslag om vår infrastruktur med det förstöringsglaset.

Vidare behöver vi understödja den underförstådda uppgiften att hålla samman vår kompetens. Kompetensen behövs för att ge långsiktig handlingsfrihet och insatsförmåga på kort sikt. Mycket talar för att den bäst hålls samman i försvarsgrenarna, där personalförsörjning och produktionen kan gå hand i hand. Denna variant är en återgång till ett tidigare system som resten av världen behöll, medan vi provade olika processvarianter. Vi glömde bort att linjen är ett fruset avtryck av de militära

processerna, där ansvar och befogenheter fördelas på ett balanserat och tydligt sätt. Vi skulle få en tydlig företrädare för att ställa förband till förfogande medan en strategisk operationsledning skulle kunna stödja våra insatser med planer, logistik, kommunikationer och underrättelsetjänst. En sådan arbetsfördelning skulle öka möjligheterna att utöva ledarskap inom respektive stridsarena. Delar av den nuvarande högsta militära ledningen skulle också kunna gå upp i regeringskansliet för att stärka den militära kunskapen där.

I Försvarsberedningens rapport juni 2008 förs ett kortare resonemang om expeditionär förmåga. Denna definieras inte i rapporten, utan fältet lämnas öppet för olika tolkningar. Förmågan är intressant, eftersom den uttrycker en vilja att tillsammans med andra försvara Sverige och våra intressen utomlands. Ett sätt att beskriva vad en svensk expeditionär förmåga skulle kunna vara är följande:

Förmåga att genomföra uppdrag utanför Sverige med begränsade möjligheter till stöd i operationsområdet, för att uppnå bestämda politiska mål tillsammans med andra.

En svensk expeditionär förmåga kräver tillgång till en bred uppsättning delförmågor för att kunna lösa komplexa, oförutsägbara och varierande problem som i stor utsträckning utgår från irreguljära aktörer och operationsområdets karaktär i form av avstånd, bristande infrastruktur, topografi och klimatologiska förhållanden. Gott ledarskap, välutbildad och samtränad

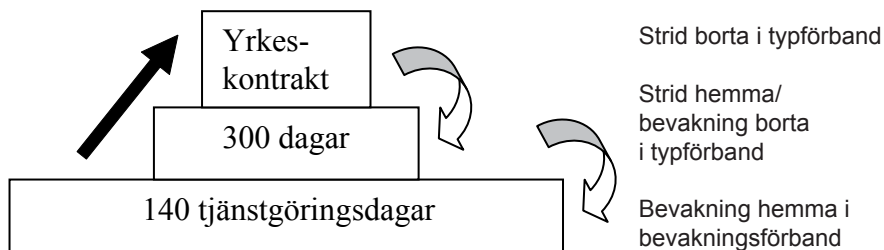


Bild 6: Blandad personalförsörjning utvisande flöde och utbildningsmål – generell lösning

personal samt relevant materiel av hög klass utgör grunden för förmågan. Ett fungerande sjukvårdskoncept är nödvändigt där svenska enheter deltar i operationer.

Förmågan används för omedelbar krishantering eller stabiliseringsoperationer. För omedelbar krishantering krävs en snabbinsatsförmåga som vilar på en god underrättelsetjänst, förband som snabbt kan omgruppera med begränsade transportresurser liksom resurser för understöd. För stabiliseringsoperationer krävs övervakning och förband i volym för att skapa säkerhet över tiden. Dessa behöver stödjas av en god underrättelse- och säkerhetstjänst, civil-militärt samarbete, trovärdiga informationsoperationer, en god rörlighet och förmåga till nödvändig eskalering med resurser inom och utom operationsområdet.

För att bättre svara mot kraven i nutida insatsmiljöer liksom att bevara långsiktig handlingsfrihet i form av volym och ope-

rativ bredd skulle markstridskrafterna ha sin tyngdpunkt i ett lätt infanteri med olika specialiteter som använder modern teknik. Vi är i en situation – den politiska viljan, där vi varken har uppgifter som kräver, eller ekonomi som medger, en tung yrkesarmé. Med en avvägd personalförsörjning baserad i grunden på plikt skulle vi kunna nå en volym upp till 12-14 olika typbataljoner med strid som huvuduppgift för uthållighet och operativ bredd. Två lätta bataljoner med terrängfordon, sex – åtta motoriserade/lätt mekaniserade bataljoner och fyra tunga mekbataljoner skulle kunna vara en rimlig balans mellan effekt, kompetens, kostnader och efterfrågan. Den övre delen av triangeln skulle bestå av yrkessoldater och kontraktssoldater. Mellandelen och basen skulle bygga på värnpliktig personal med olika utbildningslängder och överföring från tidigare anställda. Detta avviker från de olika förslag som finns i planeringsanvisningen från regeringen

och delbetänkandet från utredningen om totalförsvarsplikten i framtiden.

Föreslagen personalförsörjning skulle ge 12-14 bataljoner för strid, 12-14 bataljoner i de understödjande truppslagen samt en bevakningsförmåga nationellt på 24-28 bataljoner. Omsättningstakten för personalen skulle vara åtta år i genomsnitt och skulle kräva ett årligt intag på ca 8 000 värnpliktiga, varav 3 500 för bevakningsutbildning. Våra sjö- och luftstridskrafter skulle däremot behålla sin planerade profil, men med förtätade besättningar för att kunna driva dyra plattformar både produktivt och effektivt, vilket skulle innebära högre kvalitet i form av duellförmåga och uthållighet. Inte minst våra sjöstridskrafter är i behov av både en personell och materiell förstärkning. Tillståndet för dessa är nu sådant att två internationella insatser på varandra om totalt åtta månader skulle lämna landet utan ytattackförmåga under en tid.

Ett nytt försvarskoncept skulle därför se ut så här: Mot en aktör med konventionella stridskrafter i närområdet skulle vi kunna uppträda symmetriskt till havs och i luften, men asymmetriskt på marken. För skydd av territoriet i olika ambitionsnivåer skulle vi vila på en kostnadseffektiv mobiliseringsorganisation för markstridskrafterna medan fjärrstridskrafterna står för nödvändig tillgänglighet. Gentemot dagens irreguljära aktörer skulle vi vara symmetriska på marken och använda oss av en asymmetrisk överlägsenhet i luften och till havs för att stödja den markope-

rativa tyngdpunkten. Ett sådant koncept är inte nytt, utan användes bland annat av bysantinerna som med ett skickligt användande av katafrakter, milis och flotta kunde slåss mot olika motståndare på olika sätt.

Jag har försökt att beskriva hur vi kan stärka vår krigföringsförmåga, där de viktigaste ingredienserna har varit ett nytt koncept för expeditionär förmåga och territoriell integritet med större och lättare markstridskrafter jämte kvalificerade sjö- och luftstridskrafter samt återinförandet av försvarsgrenshefer för att kunna utöva ledarskap i en tydlig organisation. Personalförsörjningen är utformad för att ge såväl tillgänglighet och kvalitet som volym och förankring i samhället, vilket skulle ge handlingsfrihet i närtid. Grunden skulle vila på en förstärkning av resurserna till den förmågeskapande delen av Försvarsmakten.

Den politiska nivån måste nu ta beslut för att ge den militära ledningen förutsättningar att ta fram ett balanserat försvar. Under arbetet med budgetunderlaget 2004 lämnade ÖB in fyra frågor till den dåvarande regeringen och alla svaren har inte kommit än. Försvarsmaktens förre generaldirektör har fått i uppgift att än en gång utreda hur stödstrukturerna kan rationaliseras för att överföra medel till den operativa verksamheten. Vi tycks nu ha kommit in i en modell, där idén om yrkessoldater styr utformningen, d v s liten volym och högsta möjliga tillgänglighet istället för att objektivt analysera den

1. bataljonen (en del stående yrkes, tre delar kontrakt)
2. bataljonen (deltidsanställda från första bataljonen + värnpliktiga 300 dagar)
3. bataljonen (blandad överföring från 1. och 2. bataljonen + värnpliktiga 140 dagar)
4. bataljonen (blandad överföring från 1. och 2. bataljonen + värnpliktiga 140 dagar)

Bild 7: Exempel på ett arméförbands ansvar

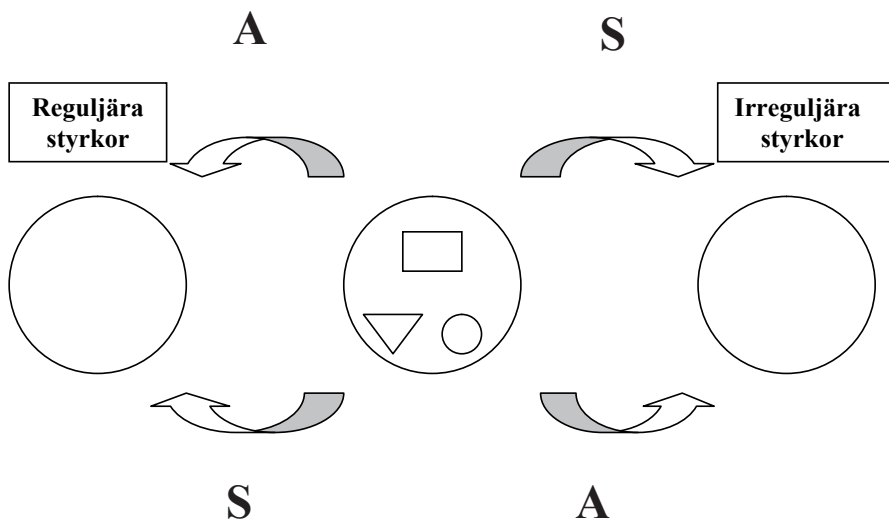


Bild 8: Nytt koncept

politiska viljan för att utforma en personalförsörjning till stöd för en operativ förmåga som har balans mellan uthållighet och tillgänglighet. Förmågan att ta ett sammanhängande beslut under 2009 blir ett

lackmustest på den politiska insikten och viljan avseende vårt lands försvar.

Författaren är överstelöjtnant och ledamot av KKrVA.