

Hur kunde det bli på detta viset?

av Magnus Petersson

TITEL:

Försvarets förfall.

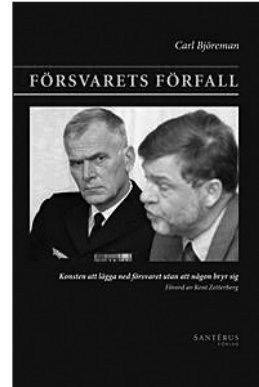
Konsten att lägga ned försvaret utan att någon bryr sig

FÖRFATTARE:

Carl Björemans

FÖRLAG

Santérus, Stockholm 2011



TILL STATENS KÄRNUPPGIFTER hör att garantera medborgarna inre och yttre säkerhet. Den yttre kostar något mer än den inre, d.v.s. rättsväsendet och polisen, trots att den inte ger någon vidare output: Obefintlig beredskap, knappt några förband (jämför Olof Santessons artikel i senaste numret av tidskriften), cirka 600 soldater i Afghanistan, cirka 1000 överstelöjtnanter, och cirka 2000 majorer. Hur har det blivit så?

Carl Björmans senaste bok – som också recenserades av Bengt Hammarhjelm i senaste numret av denna tidskrift – visar, tillsammans med ett flertal andra viktiga studier på området, att detta förhållande inte har tagits på allvar under den senaste 20-årsperioden. Den svenska försvarstransformeringsprocessen, som Björemans på ett utmärkt sätt beskriver, har varit lång och besvärlig och den har inte varit särskilt lyckad hittills.

Processen inleddes efter Berlinmurens fall och Sovjetunionens upplösning 1989–91, men de verkligt stora förändringarna kom inte till stånd förrän åren kring millennieskiftet. Försvarsbeslutet 2009 (FB 09) kan ses som en slutpunkt, och under dessa 20 år raserades de fundament som legat till

grund för svensk säkerhets- och försvarspolitik under åtminstone hela 1900-talet, och ersattes med nya fundament:

- *målet* – neutralitetspolitiken – har ersatts med solidaritetspolitik,
- *medlet* – territorialförsvaret – har ersatts med expeditionskårsförvar, och
- *metoden* – värnpliktsförsvaret – har ersatts med yrkesförvar.

Varför skedde detta, hur gick det till och vad blev resultatet? Dessa frågor har varit föremål för tre omfattande och mycket läsvärda studier under senare år med olika perspektiv och förklaringsansatser: Eva Haldéns *Den svåra konsten att reformera. Från invasionsförvar till insatsförvar* (2007), Wilhelm Agrells *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988–2009* (2010) och alltså nu senast Björmans *Försvarets förfall. Konsten att lägga ned försvaret utan att någon bryr sig* (2011).

Som Hammarhjelm framhåller är Björmans bok ”strängt taget en stridskrift”, och den skiljer sig därmed på flera viktiga punkter från Haldéns och Agrells mer ”kyliga” analyser av orsakerna,

tillvägagångssättet och effekterna. Haldén fokuserar på styrnings- och förvaltningsproblem, Agrell på förändringsprocessen i en vidare mening och Björemans på schackrandet i den högsta politiska och militära ledningen. Där Haldén och Agrell pekar på strukturella förklaringar pekar Björemans på aktörsförklaringar.

Allt detta gör, som Hammarhjelm också påpekat, Björemans bok mer levande och till ett viktigt komplement till de två tidigare studierna. Den hade dock blivit ännu bättre om han hade förhållit sig mer aktivt och systematiskt till dessa och andra studier på området. Jag kan till exempel inte se att Agrells bok alls refereras annat än i Kent Zetterbergs förord, och hans bok är inte uppställd i litteraturförteckningen.

Eftersom Björemans framställning är så föredömligt fokuserad, systematiskt upplagd, och har långt vidare syften än att vara en stridsskrift, är detta synd. För om man vill ”belysa processen och dess drivkrafter” (s. 15, Björemans betoning) så är detta viktigt. Agrell pekar till exempel på en rad *oplanerade* och *oförutsedda* konsekvenser i flera led som tillsammans ledde fram till ett resultat. Själva demonteringsprocessen av försvaret blev den mäktigaste strukturella drivkraften som varken politiker eller representanter för försvaret kunde påverka i särskilt hög utsträckning: ”Det nationella försvaret lades inte ner, det var bara en dag nedlagt” (Agrell, s. 241).

Björemans, å sin sida, pekar på en rad *planerade* och *förutsedda* konsekvenser i flera led som tillsammans ledde fram till ett resultat. Grundbulten i denna ”master plan” är ÖB:s ”chefsarkitekt” (s. 237) Ove Wiktorins uttalande inför centerpartiets ledning i december 1994: ”Lägg ned territorialförsvaret, minska arméstridskrafterna, satsa på flygvapnet, och låt högkvarteret sköta detta utan inblandning från

politikerna”. Detta, menar Björemans, har *avgörande* betydelse:

ÖB lyckades själv eller genom sina förtrogna få denna plan eller vision – med vissa tillägg – genomförd inom loppet av tio år från det att han 1998 sköt startskottet för ominriktningen. Territorialförsvaret lades ned. Arméstridskrafterna minskade, i en takt som var politiskt möjlig till att 2009 bli en liten expeditionskår. Flygvapnet förblev relativt stort. JAS-projektet överlevde. Politikerna gav ÖB och högkvarteret stor handlingsfrihet när det gäller utformningen av försvarsmakten (s. 245).

Detta är både klart och elegant formulerat, men för att denna starkt aktörsorienterade, ensidiga och reduktionistiska förklaring ska bli trovärdig måste den kompletteras med andra typer av förklaringar.

Vilka är då bokens främsta förtjänster? Förutom fokus, klarhet och systematik är det enligt min uppfattning de återkommande och tänkvärda resonemangen om de starka kopplingarna mellan försvaret, ekonomin, politiken och demokratin. En person med den långa erfarenhet som Björemans har, stamanställd i krigsmakten redan 1941 och sedan en lång och framgångsrik karriär som officer under hela det kalla kriget, har en hel del insiktsfullt att säga om dessa saker.

Björemans konstaterar ett otal gånger att den stora försvarsomställningen inte styrdes av strategisk analys utan av finansdepartementet (”ÖB tvingades under hela perioden att spara där det var lättast, inte där det var mest motiverat”, s. 263). Konsekvenserna av detta blev, menar han, en djupt skadlig planlöshet:

Avsaknaden av en helhetssyn grundad på en strategisk analys innebar att det inte fanns någon säker grund för att avdöma mellan olika, om resurserna

konkurrerande försvarssektorer, exempelvis mellan försvarsförmåga på marken, till sjöss och i luften; i nutid och i framtid; nationellt och internationellt; värnplikts- och yrkesförsvar (s. 264).

Detta konstaterande är inte nytt, och forskning visar att det gäller för de flesta krigsmakter i demokratier, men det är icke desto mindre viktigt att påminna om.

Förhållandet mellan försvaret och ekonomin överlappar självfallet förhållandet mellan försvaret och politiken, men det är delvis andra viktiga poänger som Björemans här ofta gör, som måste lyftas fram som stora förtjänster med boken. När det kalla kriget tog slut blev det försvars- och säkerhetspolitiska området – och med det försvaret – i det närmaste ointressant för politikerna och den övriga samhällseliten ("Försvarsfrågan har blivit en icke-fråga, av ringa intresse för opinionsbildare och – märkligt nog – även för skattebetalare", s. 14).

Försvarssektorn blev därmed en arena för skön förening av särintressen, inkompetenta aktörer och stormaktsinfluenser, menar Björemans, och eftersom massmedierna var helt ointresserade av substansfrågorna skedde inte den kritiska granskning av politikområdet som regelmässigt görs av högprioriterade och viktiga områden:

Ominriktningen mötte inget politiskt motstånd därför att parlamentarismen var satt ur spel. Regeringschefen och försvarsministern utnyttjade situationen för att i maskopi med ÖB genomdriva reformen utan egentlig inblandning av riksdagen. De reella besluten kunde tas i tysthet, i ett stuprör bemannat med försvarsutskott, försvarsberedning och lydiga personal ur högkvarteret. Riksdagen accepterade att i efterhand bekräfta redan tagna beslut (s. 283–284)

Demokratifrågan, slutligen, överlappar både relationen mellan försvar och ekonomi och frågan om relationen mellan försvar och politik. Legitimiteten för försvarsreformen kan – i bästa fall – sägas vara låg och detta gäller både internt, d.v.s. bland försvarsanställda, och externt, d.v.s. bland befolkningen. Björemans går in på båda dessa aspekter, men mest på den viktigaste, d.v.s. den senare.

Forskning har visat att stödet för ett yrkesförsvar har gått ner från cirka 40 procent år 2000 till cirka 25 procent och till och med stödet för att alls ha ett försvar – som traditionellt sett har varit högt – har nedgått från cirka 70 procent i slutet av 1990-talet till cirka 50 procent. Björemans är, med rätta, bekymrad över försvarets folkförankring efter den fundamentala omläggningen, och värnplikten är här en nyckelfråga.

Värnplikten, menar Björemans, har en stor betydelse för hur en nation och dess innevånare ser på hur statens yttersta maktmedel kan och ska användas i deras tjänst. Han väcker därmed ett antal filosofiska frågor som är viktiga: "Med värnplikt, skriver Björemans, "behåller man ett kollektivt ansvar för dödandet." (s. 216):

Bytet från plikt till frivilligsystem innebär en fundamental skillnad i den enskilde soldatens ansvar och makt...I pliktssystemet var det statsmakterna som hade makt att tvinga den enskilde att utbilda sig för att utöva militärt våld. I det frivilligsystem som nu är under införande är det den enskilde som bestämmer om han eller hon ska underkasta sig utbildning i militärt våld och därmed skapa förutsättningar för att utöva sådant våld (s. 260).

Den som inte lyssnar på Carl Björemans gör ett misstag. Vad han också borde ha gjort är att lyssna på andra i högre utsträckning,

att tona ned personfixeringen och att internalisera andras perspektiv på försvarsfrågans utveckling. I övrigt är det en lysande bok, väl värd att läsa för försvars- och säkerhetspolitiskt intresserade.

Magnus Petersson är docent i historia vid Stockholms universitet och arbetar vid *Institutt for forsvarsstuder* i Oslo.