

Håkan Syrén

Vaktombyte

– reflektioner efter fem år som ÖB



Förord

Den här boken kan ses som en stafettpinne till min efterträdare. Den handlar om de senaste årens förändringsprocess och om Försvarsmaktens fortsatta utmaningar, tillbakablick jämsides med framåtblick.

Tillbakablicken har gjorts i ljuset av efterklokhetens ökade klarhet, men min strävan har likafullt varit att så långt möjligt försöka beskriva reformprocessen utifrån de förutsättningar och ingångsvärden som gällt under resans gång.

Det är lättare sagt än gjort att i efterhand förmedla en klar bild av vad som verkligen skett. Till stöd för min tillbakablick har jag bland annat utnyttjat de reflektioner och kommentarer som jag under de senaste åren satt på pränt i artiklar, föredrag, skrifter och nyhetsbrev. I avsaknad av en regelrätt dagbok med kontinuerliga kommentarer har dessa varit en stor tillgång. De utgör också ett bra komplement till denna skrift för den som vill förstå de senaste årens utveckling.

Det är både intressant och tankeväckande att nu reflektera över de omvärldsförändringar, ändrande planeringsförutsättningar och perspektivförskjutningar som skett under bara fem år.

Försvarsmakten stod för fem år sedan inför väsentligt förändrade uppgifter, höjda ambitioner inom det internationella området och krympande ekonomiska ramar.

Utmaningarna är än större idag i en situation där



ekonomiska krismoln tornar upp sig samtidigt som Försvarsmaktens reformprocess i viktiga avseenden befinner sig i avgörande skeden. Anspråken på Försvarsmaktens förmåga ökar samtidigt som det ekonomiska utrymmet ger små marginaler.

Det leder till en stor ödmjukhet inför de nya ställningstaganden som väntar. Min efterträdare Sverker Göranson kommer för att lyckas att behöva ett starkt stöd såväl från statsmakterna som från den egna organisationen. Samtidigt känner jag mig trygg med att lämna över chefskapet till honom och önskar all lycka i den nya rollen.

Stockholm i mars 2009

A handwritten signature in black ink, reading "Håkan Syrén". The signature is written in a cursive, flowing style with a horizontal line at the end.

Håkan Syrén

Innehåll

Utgångsläget	6
Försvarsbeslutet 2004	10
Värdegrunden måste följa med i förändringen	13
Ambitioner och ekonomi	16
Insatser och beredskap	20
Personalförsörjningen – den största utmaningen	25
Materieförsörjning med förändrade utgångspunkter	30
Både och – nationellt och internationellt	33
Internationellt samarbete – en nödvändighet	37
Europeiska utmaningar och möjligheter	40
Den viktiga debatten om försvaret	44
Fortsatta vägval i en föränderlig värld	49
Jag lämnar över stafettpinnen	58

© Försvarsmakten, Stockholm 2009

Grafisk produktion: FMLOG – APSE – Grafiska ateljén, Stockholm
Tryck: Alfa Print AB

ISBN: 00-000099-0-x



Utgångsläget

När jag tillträdde som överbefälhavare hade jag redan under flera år följt försvarsplaneringen på nära håll som medlem i Försvarsmaktsledningen. Jag hade en klar uppfattning om reformeringsbehoven. Planeringssituationen var komplicerad med krympande anslag jämsides med växande krav såväl på internationell förmåga som på tillgänglighet. Rationaliseringsvinster hade överskattats och kostnader hade underskattats i det föregående försvarsbeslutet. Uppgifter och resurser var inte i balans. Vi stod kort sagt inför besvärliga vägval.

Den genomgripande transformeringen från territorialförsvar till insatsförsvar är en lång process. Vi har ofta, inte minst i samband med de olika försvarsbesluten, använt starka ord för att beskriva de beslut som just då tas. Det är ibland lätt att glömma att de olika stegen i transformeringen i hög grad bygger på varandra.

När jag nu kort ser tillbaka på planeringsläget när jag började som ÖB vill jag betona detta långsiktiga perspektiv på förändringsprocessen.

Förberedelserna för ett nytt inriktningsbeslut var i full gång. Det fanns en politisk vilja att komma bort från de fleråriga försvarsbesluten, men det fanns också en ambition att lägga en grund för en ny långsiktig inriktning. Det var en ambition som påverkades starkt dels av ett starkt

tryck på att minska försvarsutgifterna, dels av en vilja att på ett mer grundläggande sätt förändra den relativa prioriteringen mellan Försvarsmaktens nationella och internationella uppgifter.

Det fanns en stark politisk vilja att öka omfattningen av de svenska bidragen till internationella insatser. Behoven av aktiva bidrag till de internationella insatserna skulle under överskådlig tid komma att vara styrande för Försvarsmaktens omedelbara insatsförmåga. Den permanenta uppgiften att kunna hävda det egna territoriet låg fast, men bedömdes med hänvisning till det positiva omvärldsläget under överskådlig tid ställa begränsade ytterligare krav. Försvarets förmåga att möta väpnat angrepp i ett förändrat omvärldsläge gavs lägre prioritet. Det är viktigt att hålla denna tydliga politiska styrning i minnet för att förstå de förändringar som gjorts och också för att förstå Försvarsmaktens nuvarande struktur.

Mitt perspektiv på den fortsatta reformeringen såg mot denna bakgrund ut ungefär på följande sätt.

- Det ekonomiska utrymmet under beslutsperioden, inom de ramar som då diskuterades (minskning på 3 till 6 miljarder kronor), var överintecknat genom tidigare beslut. Utrymmet för reformer var hårt kringskuret. En fortsatt minskning av Försvarsmaktens organisation var nödvändig för att inom en minskad

ekonomisk ram inrymma en försvarsmakt med högre tillgänglighet för insatser.

- Vi behövde skapa en förmåga som kunde utnyttjas både nationellt och internationellt. Vi hade inte råd att ha ett försvar för hemmafronten och ett annat för de internationella uppgifterna.
- Det krävdes ett i grunden förändrat personalförsörjningssystem. Det gick inte längre att fortsätta att lappa på dagens system som skapades för det tidigare invasionsförsvaret. Jag såg framför mig en bibehållen värnplikt med väsentligt förändrad form och omfattning. En större andel av våra utbildade värnpliktiga behövde i framtiden utnyttjas i de internationella insatserna. Det innebar att man redan i värnpliktsuttagningen borde beakta villigheten att senare kontraktera sig för utlandstjänstgöring.
- Materielförsörjningen behövde reformeras. Ett huvudproblem som jag såg var att det ekonomiska utrymmet för materiell förnyelse de närmaste åren var nära nog fullständigt intecknat av beställningar som gjorts utifrån tidigare beslut och planering.
- Försvarsmaktens roll i samband med storskalig terrorism behövde klarläggas.

Min slutsats var att det skulle komma att krävas en mer radikal förändring av Försvarsmakten än vad som tidi-

gare hade diskuterats. Det krävdes vidgade mandat att vidta de mer djupgående förändringar som var nödvändiga för att genomföra en långsiktigt hållbar reformering. Långsiktigt politiska åtaganden krävdes för att skapa ett hållbart insatsförsvaret.



Försvarsbeslutet 2004

Underlagsarbetet inför försvarsbeslutet hade pågått under hela 2003 med utgångspunkt från anvisningar som ekonomiskt spände mellan en ökning med tre miljarder kronor och en minskning med sex miljarder kronor och med en operativ inriktning som gav ökad prioritet åt internationell insatsförmåga. Alla alternativ innebar minskningar i insatsorganisationen, parallellt med att alla alternativ innebar ökad internationell ambition.

Försvarsberedningens säkerhetspolitiska bedömning låg till grund för de givna anvisningarna. Den europeiska utvecklingen sågs som mycket positiv och riskerna för militära hot direkt riktade mot Sverige bedömdes under överskådlig tid som mycket små. Det ledde fram till en inriktning mot en ekonomisk nivå som låg ungefär tre miljarder under tidigare planeringsnivå.

Efterhand som planeringsarbetet fortskred blev det allt tydligare att det skulle krävas mycket stora förändringar för att skapa en planering med en hållbar balans mellan uppgifter och resurser. En fortsatt kraftig reduktion av såväl insatsorganisation och grundorganisation var nödvändig.

Försvarsmaktens underlag i slutet av februari, två månader efter mitt tillträde, utgick från tidigare givna anvisningar och hade i väsentliga avseenden underskattat behoven av ändrad inriktning. Det ledde till det något ovan-

liga steget att jag samtidigt som jag i ett tusensidigt dokument lojalt svarade på ställda frågor, i ett kort kompletterande dokument ifrågasatte dess relevans. I linje med vad jag tidigare framfört i samband med Folk och Försvars Rikskonferens i Sälen markerade jag i mitt tillägg att det krävdes en långt radikalare omläggning. Ett fördjupat beslutsunderlag redovisades ett par månader senare.

Vid samma tidpunkt konkretiserades i Bryssel utformningen av EU:s snabbinsatsstyrkor. I juni, ett halvt år före riksdagens försvarsbeslut, tog Sverige på sig ett så kallat ramnationsansvar för en av EU:s Battle Groups under första halvåret 2008. Den fulla innebörden kunde vid det politiska beslutstillfället långt ifrån överblickas vare sig ekonomiskt eller innehållsmässigt.

Försvarsbeslutet i december 2004 drog upp huvudlinjerna för den fortsatta reformeringen. Beslutet gällde insatsorganisationens utveckling fram till 2008, den framtida grundorganisationen samt anslagsutvecklingen de närmaste åren. Anslagsnivån skulle fram till 2007 reduceras med tre miljarder kronor det vill säga nästan tio procent.

Antalet insatsförband skulle fram till 2008 minskas avsevärt. Grundorganisationen skulle reduceras snabbt för att skapa ekonomiskt utrymme för den fortsatta reformeringen. Förändringarna av grundorganisationen hade beretts i en särskild grupp under försvarsdepartementets ledning. En tredjedel av Försvarsmaktens verksamhetsställen skulle avvecklas och nästan alla påverkades.

Nordic Battlegroup (NBG) beskrevs utifrån då känd kunskap. Det svenska bidraget antogs uppgå till cirka 1 100 av totalt cirka 1 500 man. Kostnaderna var inte preciserade i detalj, men antogs kunna hanteras inom beslutad anslagsram. Finansieringen kom efterhand att kopplas till de besparingar som föreslogs av den så kallade Försvarsförvaltningsutredningen (FFU).

Försvarsbeslutets innehåll utvecklades ytterligare i budgetpropositionerna 2005 och 2006.

Den snabba tioprocentiga anslagsreduktionen innebar att de organisationsminskningar som beslutats behövde genomföras så snabbt som möjligt. Den egentliga anpassningen av organisationen till de nya förutsättningarna inleddes våren 2005 och var i allt väsentligt genomförd efter på bara nio månader. Det var en krävande men nödvändig omställning med stora grundorganisatoriska konsekvenser.

Kravet på snabba personalminskningar innebar att militär personal behövde sägas upp. En ofrånkomlig konsekvens var att det under en period var nödvändigt att helt stoppa nyrekryteringen av officerare. Beslutet togs i full medvetenhet om att priset i termer av försämrad åldersstruktur långsiktigt skulle bli högt. Något alternativ fanns inte, utan personalkostnaderna måste reduceras snabbt för att klara kravet på ekonomisk balans.

Värdegrunden måste följa med i förändringen

Omställningen till ett insatsförsvaret har inneburit en genomgripande förändring av Försvarets uppgifter och verksamhetssätt. Djupt rotade värderingar, förhållningssätt och verksamhetskultur har på kort tid ställts på ända.

Försvaret har gått från att vara en beredskapsorganisation med tyngdpunkt i utbildning och materielförvaring till att bli en insatsberedd organisation, för vilken insatser är en del av den normala vardagen.

Officerskarriären har förändrat innehåll. Från att ha varit nästan helt inriktad på nationell verksamhet i Sverige så innehåller den nu återkommande deltagande i internationella insatser runt om i världen.

Soldatrekryteringen har i realiteten alltmer gått från plikt till frivillighet eftersom fredstida insatser bara kan ske på frivillighetens grund.

Attityder förändras normalt långsamt och förändringar tar tid i stora organisationer. Det gäller också i Försvaret. Personalomsättningen är långsam. Strukturen är uppbyggd för att systematiskt överföra erfarenheter och kompetens från generation till generation av officerare. En viktig del av reformeringen blev därför att stimulera och påskynda en nödvändig förändring av förhållningssätt både

till uppgifter och till förändrad soldatroll.

Strategin för förnyelsen byggdes upp kring ett antal olika element. Det första var en systematisk kartläggning av attityder och värderingar inom hela organisationen. Den gav en tydlig bild av hur värdemönster med rötter i det tidigare invasionsförsvaret fortfarande hade stort genomslag och pekade ut tydliga förändringsbehov. På denna grund formulerades ett mål för det fortsatta värdegrundsarbetet som sammanfattades i de tre begreppen Öppenhet, Resultat och Ansvar. Ett tredje steg blev en bred dialog med all personal inom hela Försvarmakten om försvarsreformens innebörd och implikationer. Det blev sammanlagt 48 möten runt omkring i landet, möten som avslutades med att en stafettpinne överlämnades med en uppfordran till fortsatt lokalt arbete för att omsätta den nya värdegrunden i den dagliga verksamheten.

Det är ett långsiktigt förankringsarbete, som kommer att behöva fortsätta. Det måste aktivt stödjas och främjas av bra ledarskap på alla nivåer.

En fortsatt uppföljning av utvecklingen är självklart viktig, men just nu har vi tillräckligt underlag för att veta i vilken riktning vi alla måste gå. Det fortsatta värdegrundsarbetet handlar nu mycket om praktik och goda exempel.



Ambitioner och ekonomi

Försvarsmaktens ekonomiska problem har varit ett återkommande huvudtema i försvarsdebatten under lång tid. Det har gällt under min tid som ÖB men det började långt tidigare.

Delvis har den debatten inte återspeglat verkligheten.

Försvarsmakten har under lång tid levt med en minskande ekonomisk ram. Ambitionerna har samtidigt höjts inom det internationella området.

Minnet är kort, men det hör till bilden att den reduktion som skett sedan 2004 inneburit en fortsättning på en lika omfattande minskning under försvarsbeslutsperioden som påbörjades år 2000. Försvarsmakten har alltså under lång tid haft att hantera successiva krav på omplanering. Uttryckt i fast penningvärde har den årliga anslagsramen sedan år 2000 minskat med cirka 20 procent.

Grundproblemet är kombinationen av stora fasta kostnader, stora långsiktiga bindningar, ökande rörliga kostnader och en minskande ekonomisk ram. Till detta kommer en kostsam kvalitativ utveckling som är allt svårare att kompensera genom kvantitativa reduktioner.

Det tar tid att avveckla personal och verksamhet. Materieförsörjningen kräver framförhållning. Snabb anpassning till förändrade ekonomiska förutsättningar kan alltså i huvudsak bara ske genom att reducera rörliga utgifter.

Resultatet blir alltså kortsiktiga åtgärder i rörliga utgifter, vilka inte alltid går att harmonisera med den långsiktiga viljan och inriktningen.

Verksamheten har ändrat karaktär och det har påverkat kostnadsbilden. De rörliga kostnaderna bestod tidigare till stor del av utbildnings- och övningskostnader kopplade till den löpande produktionen av förband till en förrådsställd krigsorganisation. Det var en rullande kontinuerlig verksamhet vars kostnader gick att förutse och beräkna från år till år.

Idag är situationen helt annorlunda. De internationella uppgifterna är dimensionerande för stora delar av den normala löpande förbandsverksamheten. Det är uppgifter som ställer allt högre krav och som personalförsörjs av ett krympande antal grundutbildade soldater. De rörliga kostnaderna är direkt kopplade till efterfrågade insatser och till efterfrågad insatsberedskap. Förmår vi inte bygga upp insatsförmågan när vi inte heller målen för det vi vill åstadkomma.

Vi eftersträvar en struktur där vår internationella förmåga är en integrerad del av vår samlade förmåga. Om vi ska öka vår internationella förmåga innebär det därför nu ytterligare krav på hela insatsorganisationen. Det räcker alltså inte att som förut anvisa mer pengar för själva utlandsinsatserna. Ska vi nu kunna öka den internationella ambitionen, förutsätter det en ökning såväl av det direkta anslaget till insatserna, som en ökning av den löpande förbandsverksamhet

som bygger upp insatsförmågan.

Det krävs en planering som kan hantera ofrånkomliga osäkerheter. Det förutsätter bland annat att en ökad flexibilitet i planeringen. De senaste årens problem skulle ha varit enklare att hantera för Försvarsmakten om det gavs en större möjlighet att omdisponera de samlade resurserna som avsatts för försvaret inom färre anslag. Det behövs också en process med ökat utrymme för gemensamt kontinuerligt ansvarstagande mellan den politiska nivån och myndighetsnivån.

De stora förändringarna har gjort kostnadsberäkningarna osäkra och har nödvändiggjort ett medvetet risktagande. Gamla beprövade beräkningssätt har behövt överges innan nya etablerats.

Bättre och mer långsiktig ekonomisk styrning och bättre intern styrning och kontroll minskar problemen genom att minska behovet av snabbt improviserade nödbromsningar. Effektivare styrning och kontroll är ett måste, men inte det enda som krävs. En viktig del av styrproblematiken ligger i att ha realistiska ingångsvärden.

Innan vi in-tecknar framtida möjligheter till rationalisering i planeringen måste vi veta att beräkningarna vilar på realistisk grund. En hel del av de senaste årens ekonomiska problem kan kopplas till att in-tecknade rationaliseringsvinster har blivit mindre och kommit senare än vad som antagits. Vi har alltså till del varit för optimistiska i planeringen.

Osäkerheten i planeringen kan i teorin hanteras genom

reserver och marginaler men det kommer ofrånkomligen att slå hårt mot verksamheten. Vi ser det just nu i det betydande anslagsunderskridande som blev slutresultatet av förra årets stora verksamhetsminskning. Ur ett verksamhetsperspektiv är det lika allvarligt när vi drar ner verksamheten för mycket som det omvända.

Hållbara och förutsägbara planeringsförutsättningar är och förblir viktiga. Oavsett om orsaken är politiska krav på omplanering på grund av ändrade prioriteringar, eller interna felberäkningar, blir konsekvenserna likartade – minskad kostnadseffektivitet och minskad leveransförmåga.

Trots alla osäkerheter har Försvarsmakten de senaste fem åren hållit sig inom de samlade anvisade ekonomiska ramarna. Mediabilden har inte alltid speglat detta faktum.

Insatser och beredskap

De pågående insatserna runt omkring i världen är den högst prioriterade verksamheten i Försvarsmakten. Det är en verksamhet som pågår och stöds dygnet varje dag på året. Sverige har under de senaste åren bidragit till insatser i Kosovo, Afghanistan, Bosnien, Liberia, Kongo, Libanon och nu senast Tchad. Insatserna har skett inom ramen för FN-mandat, men under ledning av såväl FN som EU och Nato. Totalnivån på de svenska bidragen har under hela perioden kontinuerligt legat omkring 1 000 personer.

Försvarsmakten har på olika sätt bidragit till samtliga hit-tillsvarande EU-ledda militära insatser (Makedonien, Bosnien, Kongo två gånger, Tchad och snart utanför Somalia).

Personalens säkerhet och förutsättningar för att lösa sina uppgifter har stått högst på min dagordning. Jag har besökt alla våra större utlandsinsatser med undantag för insatsen i Tchad, där mitt planerade besök av olika skäl inte kunde genomföras. I Afghanistan och Kosovo har jag varit ett par gånger varje år.

Jämsides med det omfattande framåtriktade omställningsarbetet har Försvarsmakten också utökat sin kapacitet att bidra till insatser. De förband som står i beredskap för internationella insatser omfattar idag alla typer av förband i insatsorganisationen. Vi har satsat stora resurser på att utveckla vår förmåga att samverka med andra länder

(interoperabilitet) och samtliga förband som anmälts till internationella register uppfyller idag högt ställda krav. Totalt ingår förnärvarande omkring 3 600 personer i dessa förband. Beredskapstiderna varierar mellan 30 och 90 dagar.

En viktig ny komponent är på väg att tillföras när vi tillsammans med elva andra länder sätter upp ett gemensamt strategiskt flygtransportförband. Förbandet med förkortningen SAC (Strategic Airlift Capability), byggs nu upp i Ungern med bidrag från alla länder som deltar i samarbetet. Det kommer när det är fullt operativt om ungefär ett år att disponera tre stora C-17 flygplan. Sverige, som har den näst största andelen i projektet, kommer att kunna utnyttja 550 flygtimmar per år.



Nordic Battlegroup – katalysator för förändring

Nordic Battlegroup har ända sedan 2004 haft en central roll i Försvarsmaktens transformering.

Idén att etablera en europeisk snabbinsatsförmåga bestående av ett antal snabbinsatsstyrkor, på engelska EU Battle Groups, lanserades som ett fransk-brittiskt initiativ hösten 2003. EU:s beslut konkretiserades i juni 2004 genom åtaganden från olika EU-stater att med början 2007 i halvårsperioder ansvara för att hålla två styrkor i hög beredskap för insats.

Sverige åtog sig att som så kallad ramnation ansvara för en av de två snabbinsatsstyrkor som skulle stå i beredskap första halvåret 2008. Omfattningen av åtagandet var i juni 2004 bara känt i sina grova huvuddrag, men Sverige ville redan från början markera ett starkt stöd för EU:s ambition att på detta sätt stärka den europeiska krishanteringsförmågan.

Det stod redan tidigt klart att styrkan skulle vara multi-nationell och innefatta bidrag från Finland och Estland liksom från icke EU-landet Norge. Senare anslöt sig även Irland.

Det preliminära förbandskoncept som låg till grund för det svenska beslutet beskrev stridsgruppen som en förstärkt mekaniserad bataljon med en ungerfärlig storlek på 1 500 man. Det svenska bidraget antogs då bli cirka 1 100 man. Efterhand som konceptutvecklingen inom EU gick vidare stod det klart att slutresultatet skulle bli väsentligt större. Kärnan förblev en mekaniserad bataljon, men till den fogades stödjande förmågor som innebar att NBG totalt

kom att omfatta 2 850 soldater. Av dessa bidrog Försvarsmakten med 2 350.

Förberedelserna och uppbyggandet av stridsgruppen blev en stor utmaning. NBG blev en katalysator för hela reformeringsarbetet vars betydelse inte kan överskattas! Uppbyggnaden av NBG ställde omedelbara krav på såväl personal- som materielförsörjning och det bidrog till att driva på hela omställningen till ett insatsberett insatsförsvar.

Vi skapade på kort tid ett nytt personalförsörjningssystem, där den inledande pliktbaseade utbildningen byggts på med kontraktbaserad kompletterande utbildning (en tredje termin) och fortsatt anställning. Det har gett värdefulla insikter om de nya krav som ställs för att ta hand om och stödja anställda soldater under längre tid. Vad gäller materielförsörjningen utvecklade vi nya anskaffningsprocesser för att bättre kunna möta de snäva tidsramar som gällde. Det gav viktiga erfarenheter, som vi nu bygger vidare på.

Sammanställningen med tillfälligt indelade förband står nu modell för hela Försvarsmaktens fortsatta utveckling. Den nya nordiska stridsgrupp som ska stå i beredskap andra halvåret 2011 kommer i långt högre grad än sin föregångare att byggas upp som en integrerad del i den samlade normala förbandsproduktionen.

Det är naturligtvis viktigt att löpande utvärdera erfarenheterna både inom EU och i de olika berörda EU-staterna. Det har funnits ifrågasättande av det rationella i att lägga så mycket av knappa resurser på ett förband som sedan inte

utnyttjats. Man har också ställt frågan om det egentligen finns någon situation där stridsgruppens egenskaper kan komma till sin fulla rätt.

Från svensk horisont har jag redan pekat på den viktiga roll NBG spelat för hela transformeringsprocessen inom Försvarsmakten. Vi bör heller inte glömma att den svenska delen av NBG i hög grad bidrog till den svenska nationella beredskapen. Det bör också framhållas att en betydande del av den mycket välutbildade personalen i NBG efter beredskapsperiodens slut har deltagit i våra förband i Afghanistan och Kosovo. Personalen utgör också en rekryteringsbas för det nya personalförsörjningssystemet.

Vidare finns det anledning att notera att den nordiska stridsgruppen har fått positiv uppmärksamhet runt omkring i Europa. Sveriges och övriga berörda länders sätt att gemensamt lösa uppgiften att organisera och förbereda styrkan lyfts nu fram som en modell för EU:s fortsatta utveckling av multinationella snabbinsatsstyrkor. Det knyter an till de överordnade politiska motiven för vårt bidrag, att på ett solidariskt sätt bidra till EU:s säkerhets- och försvarspolitik.

Att jag fått förtroendet att i slutet av detta år ta över ansvaret som ordförande i EU:s militärkommitté är ett av många tydliga kvitton på att Sveriges bidrag har noterats och även stärkt vårt anseende.

Personalförsörjningen – den största utmaningen

Personalförsörjningen har en avgörande roll i den fortsatta reformeringen av Försvarsmakten. Medvetenheten om detta har vuxit fram successivt under försvarsbeslutsperioden. Fortfarande vid mitt tillträde fanns det faktiskt ett mycket stort motstånd både inom och utom Försvarsmakten mot bedömningen att en genomgripande reformering av personalförsörjningen var nödvändig för att kunna bygga den insatsberedda och även internationellt användbara försvarsmakt som var efterfrågad.

Mycket har hänt sedan dess, men vi har fortfarande lång väg att gå innan vi kan säga att vi har ett hållfast system som långsiktigt kan tillgodose de framtida behoven. Idag råder stor enighet om att insatsförsvaret ställer en lång rad nya krav på personalförsörjningen.

Nordic Battlegroup har visat vägen i reformeringen av soldatsystemet. Värnplikten är idag grunden för rekryteringen, men utbildningen har lagts om och vi har tagit stora steg på väg mot ett system byggt på frivillighet. Dagens system innebär att den värnpliktige soldaten eller sjömannen efter en första ettårig utbildningsperiod tar ställning till fortsatt anställning. Han eller hon kan välja att kontrakteras för fortsatt tjänstgöring, som omfattar ytterligare en utbild-

ningsperiod på ett halvår samt deltagande i en internationell insats.

I år kommer drygt 7 500 soldater och sjömän att påbörja sin grundutbildning. De utgör basen för rekrytering till NBG (NBG 11) som gör sin tredje termin 2010. Avsikten är att bygga vidare på det systemet. För att möta den ökade ambitionsnivån är målet att skapa ett system, som ännu effektivare utnyttjar våra investeringar i grundutbildning. Det kan ske dels genom att rekryteringen tidigare inriktas mot de som är beredda att kontrakteras för insatsberedskap och insatser, dels genom att varje soldat kontrakteras för en tjänstgöring som innefattar flera insatsperioder.

Det innebär i realiteten ett system som i sin tillämpning bygger på frivillighet.

Den avgörande frågan blir om systemet kommer att visa sig ha tillräcklig rekryteringskraft. Det är långtifrån självklart. Erfarenheter från andra länder som gått över till frivillig rekrytering kan ge viss vägledning. De pekar mot att ur ett land av Sveriges storlek bör gå att rekrytera ungefär fem tusen unga män och kvinnor ur varje årskull för utbildning och några års tjänstgöring i Försvarsmakten. Det motsvarar ganska precis vad som kommer att behövas för att bemanna en insatsorganisation som klarar de mål statsmakterna formulerat.

Det finns emellertid även andra antaganden som ännu är osäkra. Systemet bygger på att en betydande andel av soldaterna kontrakteras för att göra ytterligare ett par insatser jämsides med en civil karriär utanför Försvarsmakten.



Kim Svensson - Combat Camera/FBB

Attraktionskraften kan givetvis påverkas med olika typer av förmåner, men ett fungerande system förutsätter också en arbetsmarknad som accepterar ett par avbrott i det civila arbetet och som värdesätter de erfarenheter som arbetstagaren tar med sig från sin militära tjänstgöring. Där är vi inte idag och det kommer att dröja ett antal år innan vi med större säkerhet kan bedöma hur ett nytt system fungerar i verkligheten. Det kommer att krävas fortsatt eftertanke, försiktighet och kontinuerlig uppföljning innan vi tar irreversibla steg som innebär att vi inte kan vända tillbaka. Den på många sätt ideala lösningen för Försvarmakten skulle vara att under en försöksperiod på ett par år pröva ett system som bygger på frivillighet och tidig kontraktering men med bibehållna möjligheter att återgå till pliktbaserad utbildning för att klara bemanningen av insatsförsvaret.

Reformeringen av försörjningen med yrkes- och reservofficerare kommer att ta tid.

Det nya tvåbefälssystemet (officerare och specialistofficerare) har just trätt i kraft och representerar ett stort steg mot en mer ändamålsenlig struktur. Den första kursen av specialistofficerare utexaminerades förra sommaren. Det kommer naturligtvis att ta ett stort antal år innan det nya systemet får fullt genomslag i insatsorganisationen.

Den samlade utvecklingen av kompetens- och åldersstruktur för både yrkes- och reservofficerare är trots detta bekymmersam och riskerar att bli begränsande för Försvarmaktens möjligheter att svara upp mot statsmakternas

väsentligt höjda insatsambition.

Åldersstrukturen svarar inte mot den framtida insatsorganisationens behov och har de facto utvecklats i fel riktning sedan förra försvarsbeslutet. Genomsnittsåldern har genom det rekryteringsstopp som var nödvändigt för att klara den snabba anslagsreduktionen höjts och tillgången på yrkesofficerare med efterfrågade specialkompetenser har genom stora avgångar inom många kompetensområden blivit kritiskt låg.

De förhoppningar som Försvarsmakten hade på att genom förändringar av regelsystem få möjlighet att avveckla äldre militär personal jämsides med fortsatt rekrytering av nya yrkesofficerare infriades inte. Utgångspunkten för fortsatt avveckling av övertalig personal är att denna sker genom avtal inom ramen för gällande regelsystem och arbetsrättsliga principer det vill säga i samförstånd med arbetsmarknadens parter.

Rekryteringen av nya yrkesofficerare, liksom förmågan att hålla kvar dagens yngre yrkesofficerare är den största utmaningen under de närmaste åren.

Materieförsörjning med förändrade utgångspunkter

Materieförsörjning och förbandsverksamhet är i budgeten insorterade på två olika anslag, men är när vi ser till mål och resultat två sidor av samma mynt. Effektivitet mäts till sist i utnyttjandet av våra militära förmågor.

Det är alltså lätt att hamna fel om man i planeringen ställer materiel mot förbandsverksamhet. Målet är att säkerställa en effektiv materieförsörjning av våra insatsförband, idag och på längre sikt.

För Försvarsmakten är huvudfrågorna: Anskaffar vi rätt materiel? Har vi ett effektivt sätt att anskaffa materielen respektive har vi en bra balans mellan investering och drift? Om anskaffningsnivån är för hög eller låg avgörs i grunden av våra operativa behov. En förrådsställd försvarsmakt har ett helt annan materielutnyttjande än en försvarsmakt som hela tiden används.

Anslaget för materielanskaffning har under den senaste femårsperioden i huvudsak följt den samlade anslagsutvecklingen. I procentuella termer har det inneburit att ungefär en fjärdedel av det totala anslaget har utnyttjats till anskaffning av ny materiel. Materieförsörjningen har byggt på lång framförhållning och en stor del av den anskaffning som genomförts under perioden var kontrakterad redan före försvarsbeslutet.

Inom ramen för anskaffningsanslaget har dock en betydande omplanering skett. En del av planerad anskaffning har senarelagts eller utgått. Ny materiel har tillkommit för att möta nya behov i samband med våra internationella åtaganden.

Reformåtgärderna under perioden har syftat till att successivt skapa den större flexibilitet som krävs för att möta insatsförbandens krav på tillgänglighet och användbarhet. En ny strategi när det gäller materieförsörjning har



börjat genomföras. Den ingår i ett bredare sammanhang som också innefattar en forsknings- och utvecklingsstrategi och en förändrad syn på Offentlig-privat samverkan (OPS).

Strategin lägger ökad vikt vid insatsförbandens behov och vid möjligheterna att snabbt hantera förändrade behov. Den innebär samtidigt att Försvarsmakten tar ett mindre ansvar än tidigare för den långsiktiga utvecklingsverksamheten. Framtida anskaffning kommer i ökad utsträckning att ske utifrån vad som då finns på marknaden.

Dagens anskaffningstakt är dock otillräcklig för att långsiktigt omsätta materielen i dagens insatsorganisation. Det avspeglas inte minst i tydliga obalanser mellan systemplattformar och kompletterande lednings- och vapensystem inom våra flygande liksom inom våra marina system. Det är obalanser som i dagens omvärldsläge kan hanteras, men som långsiktigt begränsar våra systems tillgänglighet och användbarhet.

Både och – nationellt och internationellt

Försvarsbeslutet innebar en fortsatt inriktning med fokus mot de internationella uppgifterna. Målet var visserligen att utveckla en förmåga som kunde användas både för nationella och internationella uppgifter. Utifrån det rådande omvärldsläget och utifrån de många behov i samband med en utökning av internationell tillgänglighet och användbarhet gavs de nationella uppgifterna både verbalt och reellt minskad prioritet.

De internationella uppgifterna ställer i ett antal avseenden ytterligare krav i förhållande till traditionella nationella försvarsuppgifter. Det gäller underhåll och logistik, det gäller tillgänglighet och användbarhet, det gäller säkerhet och det gäller samverkansförmåga med andra länders enheter. Att alla förband ska kunna användas även internationellt har alltså inneburit tillkommande resurskrävande krav. I en krympande ekonomi har de internationella kraven därför indirekt styrt även antalet enheter. De nationella kraven på förmåga kommer idag främst till uttryck genom krav på operativ mångsidighet.

Två dimensioner har ofta varit svåra att hantera i den nationella debatten. Det handlar om tillgänglighet och om synen på vad som utgör nationell förmåga.

Fokus i regeringens kravsättning har vad gäller tillgänglighet lagts på beredskapen för internationella insatser. Eftersom de internationella insatserna bygger på utnyttjande av kontraktsanställd personal blir de förberedelser som krävs starkt beroende av de tidskrav som uppgifterna ställer. Om kraven på snabb reaktion är höga krävs en beredskap som måste regleras i avtal och som alltså kostar vare sig den utnyttjas eller ej.

I den allmänna debatten har man sällan gjort skillnad på beredskap för internationella insatser och nationell beredskap. Beredskapen i en situation med direkt hot mot vårt land bygger på plikt, vilket innebär att personal liksom tidigare kan kallas in inom timmar och enstaka dagar. Självklart skulle förbandens förmåga i många fall vara begränsad direkt efter en snabb mobilisering, men vår styrketillväxt skulle ändå var långt mycket snabbare än vad den föreskrivna beredskapen för internationella insatser uttrycker.

Kraven på nationell förmåga har under lång tid utgått från de behov som identifierats för den rådande internationella situationen. Dessa är jämfört med i en försämrad och tillspetsad europeisk situation mycket låga. Det har bland annat inneburit att målen och värderingen av den nationella förmågan blivit svåra att förstå.

Försvarsmakten har som framgår av de årliga årsredovisningarna i allt väsentligt tillräcklig förmåga att hantera de krav som ställs i dagens miljö. Det handlar om förmåga

att under fredstida förhållanden, det vill säga i situationer utan fientligt uppsåt från någon annan part, övervaka och hävda svenskt territorium och luftrum.

Försvarsmaktens förmåga att ensamt försvara Sverige vid ett direkt militärt angrepp är däremot mycket begränsad. Det är inte en förmåga som efterfrågats i den politiska styrningen.

I den försvarspolitiska diskussionen har detta förhållande delvis skymts genom att värderingen av förmågan relaterats till de formulerade kraven. Det medför ständiga problem att förankra försvarspolitiken i den svenska opinionen.

De senaste årens reformering har mycket kommit att fokuseras på den internationella arenans krav. Den politiska diskussionen talade ända till nyligen om att försvaret ska dimensioneras utifrån och in. Vi har det sista halvåret, bland annat i ljuset av den öppna militära konflikten mellan Ryssland och Georgien stegvis gått mot en inriktning som mer handlar om en dimensionering inifrån och ut.

Det finns starka skäl för att lägga större vikt vid förmågan att hävda svenska intressen i närområdet. Det handlar inte minst om att ha en trovärdig förmåga att samarbeta med andra i händelse av en framtida kris. Det är emellertid viktigt att den diskussionen relateras till ett säkerhetspolitiskt helhetsperspektiv. Försvaret av Sverige skulle i en nu hypotetisk framtida europeisk konfliktsituation vara beroende av ett nära europeiskt samarbete. Utan ett sådant bredare perspektiv riskerar vi att dra fel slutsatser. De kan handla om försvaret av olika landsändar, om någon enskild funktions

brister eller om behovet av något enskilt vapensystem.

Diskussionen om Försvarsmaktens förmåga att möta en högre nivå av militär aggression måste ses i hela sin vidd. Den handlar om den samlade Försvarsmaktens förmåga. Det är en diskussion som definitivt behöver föras. Primärt är det en politisk fråga men det är också en uppgift för Försvarsmakten att konkretisera nuvarande förmåga respektive vad en ökad förmåga skulle kunna innebära.

Internationellt samarbete – en nödvändighet

Insikten att den långsiktiga utvecklingen inom försvarsområdet obevekligt alltmer begränsar eller omöjliggör småstaters möjligheter att själva upprätthålla en modern och rimligt allsidig försvarsförmåga, har starkt påverkat min syn på Försvarsmakten långsiktiga reformering.

Antalet kvalificerade enheter har inom många områden nått så låga nivåer att de underskrider den "kritiska massa" som krävs för att på rent nationell grund långsiktigt upprätthålla kvalificerad förmåga. Inom ramen för den långsiktiga anslagsutveckling som jag kan se framför mig, vilket innebär ungefär dagens nivå, ger sig slutsatsen självt. Vi måste framöver samarbeta allt närmare med andra länder om vi ska kunna upprätthålla dagens kompetens och förmåga. Samarbete är också en nödvändighet vid en situation med ökad spänning i vår del av världen.

Hösten 2005 hade jag tillfälle att ingående jämföra vår utveckling med den norska. Den norske försvarschefen Sverre Diesen och jag kunde raskt konstatera att parallellerna mellan de utmaningar våra respektive försvarsmakter stod inför var mycket stora, detta trots våra skilda säkerhetspolitiska utgångspunkter. Från båda sidor konstaterade vi att potentialen för att öka samarbete inom utbildning, övning och

materieförsörjning idag borde vara stor.

Ur detta föddes den så kallade möjlighetsstudien, som gjorde en genomlysning av möjligheterna till ömsesidigt förstärkande samarbete. Slutsatserna var uppmuntrande och pekade ut en mängd möjliga samarbetsområden som spände över nästan alla delar av försvarets verksamhet. Initiativet fick stor uppmärksamhet och väckte också påtagligt intresse i ett vidare nordiskt sammanhang. En utvidgad studie som omfattade även Finland redovisades sommaren 2008 och har följts upp politiskt. Ett generellt samarbetsavtal (MoU) som definierar de politiska ramarna för ett utvidgat samarbete mellan länderna i Norden blev klart under hösten. Den förre norske utrikesministern Stoltenberg redovisade nyligen en rapport över potentialen för utvidgat nordiskt utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete,



en rapport som beställts av de nordiska utrikesministrarna.

Potentialen är tydlig och måste utnyttjas. Inom alla våra tre länder har studiarbetet nu gått in i en genomförandefas. I Högkvarteret i Stockholm finns en särskild avdelning med ansvar för att driva på och koordinera det svenska arbetet. Det är viktigt att vi tänker på den nordiska samarbetsdimensionen i alla de många beslut som vi nu står inför i den fortsatta reformeringen av försvarssektorn. Det gäller då inte bara Försvarsmakten utan också försvarsforskning, materielförsörjning och försvarsindustri.

Även om det nordiska samarbetet bara kan tillgodose en del av våra samarbetsbehov, har vi allt att vinna på att utnyttja de möjligheter som finns. Ett sådant samarbete kan också i sig bidra till att stärka broarna mellan FN, EU och Nato, något som gynnar oss alla. Det stärker den nordiska dimensionen inom det samlade euroatlantiska samarbetet och det ger oss tillsammans bättre möjligheter att tillgodose våra långsiktiga säkerhetsintressen i en alltmer globaliserad och sammanvävd värld.

Att Norge inte valde JAS Gripen som sitt nästa stridsflygplan har från en del håll tolkats som att potentialen för samarbetet överskattats. Det förtjänar framhållas att just stridsflygsområdet avsiktligt hölls utanför de gemensamma studierna med anledning av den pågående norska studien. Givetvis skulle ett gemensamt flygsystem ha inneburit bredare möjligheter till ömsesidigt förstärkande samarbeten, men de slutsatser vi gemensamt dragit står på egna ben.

Europeiska utmaningar och möjligheter

Perioden från 2004 har sammanfallit med en snabb utveckling av EU:s säkerhets- och försvarspolitik (ESDP). Den europeiska säkerhetsstrategin beslutades som tidigare nämnts i december 2003 och har därefter omsatts i utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga och genom ett antal militära och civila krisinsatser på olika håll. Sverige har bidragit genom att ha sammanhållande ansvar för en Battle Group under första halvåret 2008 och har också bidragit till samtliga hittillsvarande ESDP-insatser.

Utvecklingen av EU:s försvarsdimension har gått snabbt. Det är dock viktigt att understryka att det är en utveckling som skett från en låg utgångsnivå och att EU:s militära roll sannolikt under överskådlig tid kommer att förbli begränsad. Det är också viktigt att klargöra att EU:s försvarspolitik, vad gäller den operativa dimensionen, enbart gäller insatser utanför EU-ländernas territorier. Ansvaret för försvaret av EU-ländernas egna territorier är nationellt. 21 av EU:s 27 medlemsstater är genom medlemskap i Nato del i Natos kollektiva försvar. Det är utöver Sverige endast Finland, Irland, Österrike, Cypern och Malta som står utanför Natos gemensamma försvar.

En fortsatt utveckling av det europeiska försvarssamarbetet

är sannolik. EU:s deltagande i olika krishanteringsinsatser, särskilt i Afrika, har successivt utökats. Den fortsatta utvecklingen är på kort sikt i stor utsträckning kopplad till EU-staternas politiska vilja att använda EU som ram för internationella insatser relativt Nato och FN. Mycket kommer att bero på den fortsatta utvecklingen av relationen mellan EU och Nato.

EU-Nato samarbetet har utvecklats påfallande långsamt sedan de grundläggande riktlinjerna för samarbetet drogs upp i Berlin och Nice för snart tio år sedan. Ett antal faktorer har verkat återhållande. Intressekonflikten mellan Turkiet och Grekland rörande Cypern har varit ett stort problem, Frankrikes ambivalenta hållning till Nato ett annat och USA:s tveksamhet till EU:s försvarsambitioner en tredje. En viktig förändring sker inom kort genom Frankrikes återinträde i Natos integrerade militära samarbete. USA har också under president Obama signalerat en mer öppen hållning till det framtida transatlantiska samarbetet.

Det finns från mitt perspektiv mycket som talar för att försvarssamarbetet inom EU kommer att fortsätta att förstärkas under de närmaste åren. De växande behoven av att effektivt kunna spela på alla instrument i internationell krishantering är en faktor som bör bidra till ökad roll för EU.

Det ökade behovet av flernationellt samarbete inom Europa är ytterligare en faktor som kommer att verka pådrivande. De enskilda EU-staterna kommer i ökande utsträckning att behöva samarbeta för att kunna utveckla relevanta



militära förmågor. Vi kommer framöver att se mer av den typ av samarbete som vi själva nu bidrar till inom transportflygområdet (SAC) liksom av gemensamma utvecklings- och anskaffningsprojekt.

Utvecklingen av samarbetet mellan EU och NATO är viktigt. Även här har NBG-samarbetet en roll. I NBG ingår nu fyra länder som är EU-medlemmar, ett land som är både EU och Nato-medlem och ett land som är Nato-medlem utan att ingå i EU. Det innebär att NBG har en viktig roll för att driva på samarbetsmekanismerna mellan EU och Nato, militärt och politiskt. Att detta uppmärksammas och väcker intresse är mycket tydligt inte minst i Bryssel.

Den viktiga debatten om försvaret

Säkerhetspolitiken och Försvaret behöver debatteras. Det är särskilt angeläget under en period när försvarspolitiken genomgår en så genomgripande omläggning som skett de senaste tio åren.

Det är länge sedan försvaret var ett högt prioriterat politikområde. Detta är i sig en naturlig konsekvens av det lyckliga förhållandet att den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen alltsedan det kalla krigets slut för tjugo år sedan varit mycket positiv. Det har varit och är svårt att konkretisera militära hot mot vårt land. Det är därför länge sedan operativa uppgifter och behov kopplat till försvaret av Sverige var föremål för ett egentligt politiskt intresse.

Försvarspolitikens inriktning har under lång tid hantlerats i stor partipolitisk enighet. Enighet om säkerhetspolitik och försvarspolitik är en stor styrka. Den säkerställer kontinuitet och förhindrar tvära politiska kast som riskerar att bryta ner försvarets förmåga. Men långtgående enighet kan också medföra en del svårigheter om enigheten bidrar till att minska det bredare engagemanget i frågorna eller rentav är ett uttryck för bristande engagemang. Enigheten kan också bidra till att skymma sikten och alltså avsiktligt eller oavsiktligt dölja viktiga förändringar som sker.

Den stora omläggning av försvarspolitikerna som skett har haft starkt stöd i riksdagen, men det är uppenbart att den inte i alls lika hög grad varit förankrad hos svenska folket. Det finns visserligen ett starkt stöd för ett ökat internationellt engagemang och även för internationella militära insatser, men det är helt klart att för stora delar av svenska folket är det fortfarande det nationella försvaret, försvaret på hemmaplan, som uppfattats som kärnuppgiften. Det visas inte minst av de fortlöpande analyser av svensk opinion som gjorts av Styrelsen för Psykologiskt Försvar (SPF).

Försvarspolitikens svaga folkliga förankring är ett betydande problem för Försvarsmakten. Vår förmåga att långsiktigt lösa våra uppgifter bygger på förmåga att motivera duktiga medborgare att satsa viktiga år av sitt yrkesliv på att verka i Försvarsmakten. Detta är svårt att göra utan ett starkt samhälleligt engagemang i Försvarsmaktens uppgifter och verksamhet.

Jag har lagt stor kraft på att öka kunskaperna om och förståelsen för transformeringen inom Försvarsmakten. Det har skett med olika medel, exempelvis genom en kampanj med möten med all personal, genom ett antal böcker och genom fortlöpande nyhetsbrev.

Försvarsmakten har ett ansvar och ett mandat att säkerställa en långsiktig utveckling som kan ge statsmakterna handlingsfrihet att möta framtid utmaningar även om dessa idag inte kan beskrivas. Försvarsmaktens fortsatta rekryterings- och attraktionskraft är helt central. Det innebär, i

synnerhet i situationer med lågt samhälleligt engagemang i försvarsfrågorna, att Försvarsmakten måste ta på sig ett betydande ansvar för att bidra till en upplyst debatt om säkerhets- och försvarspolitik.

Det är många gånger ett arbete i uppförsbacke. Det politiska intresset och därmed medias intresse har under lång tid mest handlat om ekonomiska planeringsproblem, så kallade svarta hål, och om kontroversiella förändringar av grundorganisationen. Försvarets uppgifter och innehåll har ägnats mindre intresse. Försvarspolitikens innehåll har utåt mer blivit en fråga om hur och i vilken takt anslaget till försvaret ska reduceras än om att utveckla effektivast möjliga försvarsförmåga.

Om försvarets innehåll kunde svänga lika snabbt som omvärldsläget vore detta ett begränsat problem. Dessvärre gäller det omvända. Försvaret är ofrånkomligen en trögriktig verksamhet. Det tar lång tid att bygga upp kvalificerade kapaciteter och det tar lång tid att förändra inriktning. Det innebär att vi hela tiden behöver en diskussion om långsiktiga försvarsbehov.

Hur långt sträcker sig då myndighetsansvaret? Hur framsynt ska ÖB vara, när framsynthet är liktydigt med resurser eller prioriteringar som i något avseende står i strid med statsmakternas just då formellt reglerade krav? Hur ska ÖB hantera situationer där han gör en mer långtgående tolkning av sitt ansvar än som han kan få formellt kvitto på från uppdragsgivaren? Hur långt ÖB ska gå i att uppmärk-



samma sin uppdragsgivare och svenska folket på osynliga brister och svagheter.

I teorin är det enkelt. Regeringen styr riket och ger uppdrag till sina myndigheter. Myndighetschefen ska leverera det som är begärt. Uppdragsgivaren tar det fulla ansvaret för att uppgifterna är formulerade på ett ansvarsfullt sätt. ÖB tar ansvar för att producera vad som efterfrågas.

Verkligheten är komplicerad. Kategoriska rekommendationer är svåra att ge. ÖB lever, som jag och mina företrädare fått erfara vid många tillfällen, med tydliga förväntningar såväl från sin egen organisation som från många opinionsbildare i samhället att tala klarspråk och att ta ett stort ansvar, inte bara gentemot sin regering utan också gentemot Sverige som nation. Ett tydligt exempel på den svåra balansgången gavs förra våren då försvarsberedningens och Försvarsmakten på viktiga punkter hade divergerade syn på den ryska utvecklingen.

En öppen debatt om försvarsfrågorna bör ligga i allas intresse.

Fortsatta vägval i en föränderlig värld

“At all times, an old world is collapsing and a new world arising; we have better eyes for the collapse than for the rise, for the old one is the world we know.”

John Updike

Omvärlden 2009

Vi lever i en globaliserad och starkt föränderlig värld där den externa påverkan på vårt land är större än någonsin. Med en djup global ekonomisk kris är den fortsatta utvecklingen såväl ekonomiskt som säkerhetspolitiskt idag mycket svårbedömd.

USA är försvagat genom stora militära engagemang och en långvarig politisk ledarskapssvacka. Den muslimska världen skakas av djupgående konflikter med stora spridningsrisker. Ryssland uppträder med återväckta stormaktsambitioner i sitt närområde och med tydligt markerad beredskap att utnyttja militärt våld även utanför sina gränser för att tillvarata viktiga intressen.

Till denna bild kan fogas växande energikonkurrens och klimathot. Vårt närområde har, kopplat till sina stora energitillgångar, blivit en del i ett strategiskt kraftfält.

Världen befinner sig sammantaget i ett mer ovisst läge än

förmodligen någon gång sedan andra världskriget. Det är en mycket annorlunda värld än den vi kunde teckna för fem år sedan och som låg till grund för 2004 års försvarsbeslut.

Den kris världen genomgår just nu kan ses som ett resultat av under lång tid uppdämda ekonomiska spänningar som nu sköljer över världen när de uppbyggda skyddsval-larna till slut rämnat. Konsekvenserna på kort och lång sikt, ekonomiskt, politiskt och säkerhetspolitiskt är ännu inte möjliga att överblicka, men de kommer att bli stora. Spänn-vidden i de möjliga utvecklingsspåren är mycket stor.

I en positiv utveckling kan den djupa ekonomiska kri-sen bli katalysator för ett fördjupat globalt samarbete ur vilket förändrade internationella institutioner och regelverk, anpassade till den globaliserade ekonomins krav kan växa fram. De säkerhetspolitiska konsekvenserna av en för-ändrad internationell samarbetsstruktur som anpassats till dagens maktförhållanden skulle inte desto mindre bli bety-dande. Den skulle innebära konsekvenser för USA:s hittills dominerande särställning och skulle inte minst kunna med-föra suveränitetsinskränkningar som begränsar små staters handlingsutrymme.

Ett mer negativt scenario är att befintliga samarbets-strukturer bryts ner av nationell protektionism. De histo-riska spåren förskräcker och verkar utan tvekan dämpande. Ändå ser vi just nu hur nationalistiska och protektio-nistiska krafter får ett allt starkare grepp om politiken runt omkring i världen. De flesta politiker inser att nationell

protektionism leder fel, men har likväl svårt att stå emot de starka nationella opinioner som kräver att landets resurser i första hand ska rädda de egna jobben. Varje demokratiskt lands regering är i slutänden ytterst ansvarig gentemot den egna befolkningen.

Vi ser likartade problem i de enskilda medborgarnas agerande inom länderna. För den enskilde är det klokt att i en oviss situation agera försiktigt och öka sin sparbuffert. För landet som helhet är det däremot bäst om alla drar sitt strå till stacken och bidrar till att hålla uppe den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen.

Individer likaväl som stater befinner sig i en situation som i spelteorin har ett känt namn: "fångens dilemma". Samarbetsinriktat agerande leder till en situation som är bättre för båda parter, men slår slint om motparten skulle välja ett själviskt agerande.

Slutsatser för svensk säkerhets- och försvarspolitik

Vi måste i den situation som råder vara försiktiga med att dra tvärsäkra slutsatser. Den negativa utveckling som vi nu står mitt i framstod för mindre än ett år sedan för flertalet av världens ekonomiska experter som omöjlig.

I dag vet vi att den inte bara var möjlig, utan också att den i efterklokhetens ljus beskrivs som närmast ödesbestämd. Många insåg visserligen att den lånefinansierade ekonomiska expansionen av världsekonomin inte var långsiktigt hållbar, men lika lite som 1989 var det någon som kunde

förutsäga när skyddsmurarna skulle rämna. Ingen hade kraft politiskt och ekonomiskt att dra slutsatsen att det vore bättre att använda en tidig pysventil än att fortsätta att bygga upp ett övertyck som till sist måste leda till en katastrof.

Vad vi sett och ser leder mig till slutsatsen att det vore oklokt att nu ensidigt bygga vår säkerhetspolitik på ett antagande om fortsatt vackert väder. I en situation där förutsättningarna för ett gemensamt agerande hela tiden motverkas av en ström av negativa nationalistiska krafter kan vi inte utgå från att det europeiska samarbetet utvecklas harmoniskt och att de gemensamma skyddsvallar som under lång tid byggts upp mot omvärlden genom EU och Nato förmår hålla stånd. Det svenska ordförandeskapet kan som regeringen framhållit i sin utrikesdeklaration nyligen komma att ställas inför stora krav på aktiv krishantering.

Framöver krävs därför en mycket öppen och förutsättningslös säkerhetspolitisk analys. Slutsatser som mödosamt framförhandlats under flera år kommer att behöva omprövas. Tidigare uppnådd politisk enighet får inte hindra nödvändigt nytänkande.

Vi måste fortsätta att satsa på att förstärka det säkerhetspolitiska samarbetet i Europa. Ett starkt EU och ett väl fungerande transatlantiskt samarbete ligger i Sveriges intresse.

Vi måste också fortsätta att bidra till det gemensamma internationella fredsfrämjande arbetet. Det blir än mer betydelsefullt när de ekonomiskt och politiskt svaga länderna är de som drabbas värst av global lågkonjunktur och

finansiell protektionism.

Men vi måste samtidigt också säkerställa en tillräcklig nationell försvarsförmåga. Det internationella läget är svårbedömt och vi bör just nu ge hög prioritet åt vår förmåga på kort sikt. I en osäker tid måste vi säkerställa att det vi har fungerar och öka robustheten i en struktur som under lång tid urholkats av kortsiktiga besparingskrav.

Jag delar regeringens bedömning att vi i dagens värld inte kan sätta vår tillit till framtida återtagningsmöjligheter. Vi måste utgå från den struktur vi har. Den kan konsolideras och göras effektivare genom begränsade kompletteringar av utbildning och materiel, men det är önsketänkande att tro att vi skulle kunna räkna med någon längre nådatid om världsläget försämras. Det senaste året har både visat att nedbrytningsprocesserna kan gå mycket fort och att militära maktmedel långt ifrån har spelat ut sin roll som politiskt maktmedel i dagens Europa. De stående militära styrkorna i Europa är visserligen långt mycket mindre än under det kalla kriget, men de som finns har stor rörlighet och kan uppnå stor effekt mot motståndare med begränsad egen förmåga.

Regeringen har dragit slutsatsen att det i dagens värld krävs snabbt tillgänglig förmåga, att vi inte kan räkna med en lång förvarningstid för att täppa till svagheter och luckor i vår förmåga.

Jag delar den bedömningen, men med ett viktigt tillägg: Vår idag tillgängliga förmåga bör dimensioneras av de ut-

maningar vi kan ställas inför i ett mer allvarligt europeiskt spänningläge. Det är alltså inte integritetshävdande under fredstida vackert väder som bör vara dimensionerande, utan möjliga påfrestningar i en kris där vi har att hantera en omvärld med antagonistiska ambitioner och mål och där en motpart faktiskt är beredd att upp till en viss nivå använda militärt våld för att främja sina intressen.

Snabba omvärldsförändringar är nu liksom tidigare politiskt svåra att hantera. Den inriktning som nu ges har förberetts av försvarsberedning, regering och myndigheter under flera år. Den speglar mer hur det var än hur det är. När karta och verklighet inte stämmer är det bara alltför lätt att hålla fast vid en gammal kartbild.

Försvar har vi inte för vackert väder utan som försäkring mot sämre tider.

Det framtida försvaret – nationellt eller flernationellt?

Det är lättare att diskutera vägvalen för Försvarsmakten om vi flyttar oss tio-femton år framåt än de allra närmaste åren. På kort sikt finns vissa alternativ. Vi kan med större eller mindre ambition hålla fast vid huvuddelen av våra förband. Vi kan skjuta på avgöranden och eftersätta framtida förmåga för att rädda förmåga i nuet.

Förflyttar vi oss tio år framåt är det helt klart att alternativen minskar. Förnyelsebehoven växer snabbt och dagens förnyelseakt är långt ifrån den nivå som krävs för att

vidmakthålla dagens insatsorganisation. Det betyder att Sverige, egentligen oberoende av ekonomi, saknar möjligheter att vidmakthålla dagens försvarsstruktur på egen hand särskilt länge till. Ökat samarbete är alltså ett måste!

Ett rent nationellt försvar har vi som jag tidigare klargjort inte heller idag. Vår militära förmåga har klara begränsningar och vi bygger idag i allt väsentligt vår säkerhet på samarbete med Europas länder och på den transatlantiska säkerhetsgemenskapen. Vårt beroende kommer framöver att bli än större.

Vi har under lång tid vant oss vid att försvarsdiskussionen handlar om att hantera minskade anslag och om vilka reduktioner av vår förmåga som måste ske för att anpassa uppgifter till ekonomi.

I dagens svårförutsägbara internationella läge efterlyser jag en omvänd diskussion, det vill säga en diskussion där fokus läggs mer på vilka uppgifter försvaret måste kunna lösa.

Försvaret finns inte till för att vara så billigt som möjligt, utan för att kunna lösa centrala operativa uppgifter.

Det ska självfallet ske inom en anvisad ekonomi, men uppgifter och ekonomi måste analyseras i ett sammanhang. När de operativa krav som ställs på hemmaplan är så små som de varit de senaste tio åren är det lätt att glömma detta närmast självklara förhållande. Nu och framöver är det inte rimligt.

Till de permanenta krav som måste kunna ställas på

Försvarmaktens fredstida struktur är att den ska ha en grundläggande robusthet. Våra verkansmedel måste alltså ha ett balanserat skydd. Givetvis går det inte att bygga ett försvar som klarar hur stor motverkan som helst, men det ska inte vara möjligt att med begränsade medel sätta vår försvarsförmåga ur spel.



Jag lämnar över stafettpinnen

Reformeringen av Försvarsmakten går vidare. Ett antal viktiga steg har tagits under min period som ÖB. Reformering jämsides med stark ekonomisk återhållsamhet är en balansgång på slak lina. Det har gällt under min tid som ÖB och det mesta talar för att det kommer att gälla även under kommande år.

Personalförsörjningen är Försvarsmaktens viktigaste framtidsfråga. Försvarsmakten måste kunna rekrytera och behålla kompetent och engagerad personal. Rekryteringskraften och attraktionskraften är alltså helt avgörande. Insatsförsvaret förutsätter nya anställningsformer baserade på frivillighet och olika former av kontraktsanställningar. Vi vet att gamla principer inte längre fungerar. Vi vet också i en principiell mening rätt väl vad som krävs. Vi har prövat de nya idéerna i begränsad skala. Vad vi däremot inte vet är hur väl modellerna kommer att klara verklighetens test när de prövas i full skala och utan de skyddsnet som arvet från gårdagens organisation fortfarande erbjuder.

Det finns stora kvarstående osäkerheter som måste hanteras i den fortsatta reformeringen. Det är omöjligt att nu göra en säker bedömning av vad som kommer

att krävas för att locka tillräckligt många och tillräckligt kompetenta soldater och sjömän till den framtida insatsorganisationen. Det är heller inte möjligt att bedöma vad som kommer att krävas för att kontraktera soldater för upprepade insatsperioder i insatsförband parallellt med konkurrensutsatta civila arbeten.

Det är alltså viktigt att den fortsatta reformeringen sker i medvetenhet om att en successiv anpassning till vunna erfarenheter måste ske. En stark politisk uppbackning är nödvändig, men inte ensamt tillräcklig. Det kommer också att krävas en stark allmän samhällelig uppbackning som gör att det finns rationella positiva motiv för den enskilde att under perioder avbryta sin civila yrkeskarriär för att göra upprepade insatser.

Förväntningar

Bilden av Försvarsmakten och av dess roll är avgörande. Det måste finnas en samklang mellan vad svenska folket vill ha och vad Försvarsmakten levererar. Att åstadkomma detta är helt klart en stor utmaning för såväl Försvarsmakten som för hela samhället. Försvarsmakten har en viktig uppgift i att på olika sätt visa upp sin verksamhet och sin förmåga, liksom att på ett positivt sätt beskriva de arbets- och karriärmöjligheter som Försvarsmakten erbjuder. Ansvar att förklara och motivera försvarets uppgifter och roll faller dock tungt på uppdragsgivaren, dvs i första hand på regering och riksdag. Försvarsmakten har under

de senaste åren burit en större börda än vad som är långsiktigt hållbart. Gapet mellan svenska folkets förväntningar på Försvarsmaktens förmåga och den av statsmakterna givna inriktningen har skapat ett växande trovärdighetsproblem som bara kan lösas genom en stabilare politisk förankring av den givna inriktningen. I vilken utsträckning detta handlar om pedagogik eller om en anpassning av inriktningen förblir en politisk fråga.

En fortsatt utökning av våra internationella samarbeten är helt nödvändig. Försvarsmakten är för liten för att på egen hand bära upp Sveriges höga försvarspolitiska ambition. Stora och viktiga steg har tagits under de senaste åren för att kraftigt utveckla det nordiska samarbetet. Stegen från idé till verklighet innehåller emellertid många både synliga och osynliga hinder. Ökad effekt genom ökat samarbete bygger på en rationalisering som självklart kommer att hota olika typer av särintressen i våra respektive länder och försvarsmakter. Det är hinder som bara kan övervinnas genom en konsekvent betoning av en långsiktig helhetssyn. Förverkligandet av de breda samarbetsmöjligheter som identifierats kommer alltså att kräva ett stort mått av stöd både från den politiska nivån och från Försvarsmaktens ledning.

Samverkan

Helhetssyn krävs inte bara vad gäller samarbetet mellan länder utan också vad gäller myndighetssamverkan. En fortsatt reformering av hela försvarssektorn är en viktig

förutsättning för Försvarsmaktens fortsatta reformering. Riskerna för dubbel bokföring där potentialen i en rationellare myndighetssamverkan tidigt in-tecknas i planeringen utan att sedan kunna förverkligas är väl kända. Det ligger ett stort ansvar på statsmakterna att säkerställa realistiska grundvärden för planeringen respektive att genomföra förutsatta förändringar.

Försvarsmakten har under de senaste åren satsat hårt på att utveckla den gemensamma värdegrunden i samklang med samhällets och den förändrade inriktningens krav. Vi har utan tvekan tagit viktiga steg. Genom ett brett kartläggningsarbete har vi på ett bra sätt kunnat konkretisera utmaningarna och formulera tydliga mål.

Värdegrundsförankringen är en process som aldrig blir färdig, men tyngdpunkten i våra ansträngningar behöver hela tiden anpassas. Vi vet nu var problemen och utmaningarna ligger och det handlar om att på alla nivåer verka för att praktiken överensstämmer med målen. Öppenhet, resultat och ansvar förblir vitala mål.

Öppenhet får dock inte uppfattas som liktydigt med att det är fritt fram att i alla lägen ifrågasätta fattade beslut.

Utvecklingen av säkerheten i Försvarsmaktens verksamhet de senaste åren har varit bekymmersam och kräver fortsatt uppmärksamhet. Ett brett arbete har initierats för att på alla plan stärka medvetenheten om verksamhetssäkerhetens betydelse och innebörd. Det handlar såväl om säkerheten i insatserna ute i världen som om säkerheten i den dagliga

utbildnings- och övningsverksamhet på hemmaplan.

Idag varierar synen på säkerhetsarbetet mellan olika delar av Försvarsmakten. Min bestämda uppfattning är att det öppna lärandeperspektiv som sedan fyra decennier med stor framgång tillämpats inom flygvapnet bör vidgas till hela Försvarsmakten. Vi får aldrig slå oss till ro, utan säkerhetsmedvetandet ska hela tiden hållas levande genom diskussion och erfarenhetsåterföring på alla nivåer.

Omvärldsutvecklingen

Till sist några ord om omvärlden och framtiden. Vi har under de senaste åren på goda grunder lagt stor vikt vid tillgänglighet och användbarhet. De långsiktiga behoven har tenderat att undanskymmas av de behov som ställs på våra insatsförband här och nu. Den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen har också gett en viss respit vad gäller hanteringen av framtida utmaningar. Som så många gånger har pendeln svängt för långt. Kravet på förmåga här och nu får inte misstolkas som bara förmåga i närtid. Kraven på tillgänglighet och användbarhet är lika relevanta imorgon som idag.

Vi lever i en tid av mycket snabb omvärldsutveckling. Det gäller inte minst ekonomi och teknologi. Behoven av en fortlöpande anpassning till omvärldsutvecklingen kommer att ställa höga krav på kontinuerlig förnyelse av Försvarsmaktens system och förband. Vi behöver en kvalificerad omvärldsbevakning. Den tekniska prognosverksamheten har varit efter-

satt under en längre tid och behöver återuppväckas.

Den fortsatta reformeringen innehåller alltså mycket stora utmaningar. Försvarsmakten varken kan eller ska klara de utmaningarna på egen hand. Försvarsmakten är ett medel i samhällets tjänst och kan bara byggas utifrån det stöd som det har från sin uppdragsgivare svenska folket. Stödet handlar givetvis om resurser. Men till och med ännu viktigare är att det krävs ett kontinuerligt brett politiskt engagemang för att motivera duktiga unga medborgare att under kortare eller längre tid bidra till Försvarsmaktens verksamhet och fortsatta utveckling.

För att uttrycka det rakt: Min efterträdare Sverker Göranson kommer inte till ett färdigdukat bord. De utmaningar Försvarsmakten står inför under de närmaste åren är möjligen större än de var när jag tillträdde för drygt fem år sedan.

Den fortsatta reformeringen är inte en process som kommer att gå på en utlagd räls. Det kommer att krävas en fortlöpande anpassning med nya vägval. Det kommer att krävas hjälp att hålla farten i motluten. Det är dyrt att vara fattig. Lösningar som väljs av kortsiktigt nödtvång blir ofta kontraproduktiva i längden.

Sverker Göranson kommer för att lyckas med de kända och okända uppgifter som väntar att behöva ett starkt politiskt stöd från uppdragsgivaren, liksom givetvis en stark uppbackning från den egna organisationen. Det är en uppbackning som måste byggas på ett stort mått gemensamt an-

svarstagande och insikt om verklighetens krav. En modern och hållbar försvarsmakt kan inte byggas på önsketänkande. Uppgifter och resurser måste vara i balans både idag och imorgon! Långsiktighet är ett måste!

Medvetenheten om detta är idag större än på länge vilket är hoppfullt.

Försvarsmakten är en resurs med en fantastisk potential av duktiga, engagerade och lojala medarbetare. Det har varit ett privilegium att få vara med och forma den nya Försvarsmakten. Jag har värdesatt det starka stöd jag fått från hela Försvarsmakten under mina år som ÖB. Stort tack!

Jag önskar min efterträdare, Sverker Göranson, all framgång i de svåra uppgifter som väntar!



Tillbakablick jämsides med framåtblick

Håkan Syrén har varit överbefälhavare sedan 2004. Det har varit fem år som präglats av stora förändringar. Försvarsmakten har omvandlats till ett insatsförsvaret anpassat till dagens och morgondagens uppgifter hemma och borta.

Internationaliseringen av Försvarsmakten har gått vidare. Försvarsmakten har med framgång genomfört sitt uppdrag med Nordic Battlegroup och har löst svåra uppgifter på olika håll i världen. Det nordiska försvarssamarbetet har tagit viktiga steg framåt.

Håkan Syrén sammanfattar här sitt perspektiv på utvecklingen och på de fortsatta utmaningar som väntar hans efterträdare som ÖB, Sverker Göranson.



FÖRSVARSMAKTEN