

## **Anförande av överbefälhavaren, general Håkan Syrén, vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen den 18 januari 2009**

### **Att prioritera är att välja (bort)!**

Eders Majestät, ärade konferensdeltagare!

Försvarsministern har just presenterat regeringens utgångspunkter inför vårens inriktningsproposition. Med utgångspunkt i regeringens planeringsanvisningar pågår ett intensivt arbete inom Högkvarteret. Det ska avrapporteras om knappt två veckor.

Tidsförhållandena är krävande för både Försvarsmakten och försvarsdepartementet. Det samlade beting som vi har, underlagsarbete och propositionsskrivning, genomförs nu på några få månader. Normalt tar det upp till ett år. Det säger sig självt att det ställer krav på en bra och sund dialog mellan högkvarteret och departementet och det är också vad som nu sker.

Försvarsmaktens verksamhet kommer de närmaste åren fortsatt att präglas av den helt nödvändiga konsolideringen av insatsförsvaret. Försvarsmakten måste ges långsiktigt hållbara förutsättningar att möta höjd internationell ambition och behov av hög tillgänglighet och användbarhet.

Personalförsörjningen står inför en mycket genomgripande förändring. Plikt är på väg att ersättas av frivillighet.

Kostnadsutvecklingen nödvändiggör samtidigt även vid en mycket omfattande inre rationalisering en fortsatt successiv minskning av Försvarsmaktens bredd och numerär.

Det är en svår ekvation. De ekonomiska marginalerna är små eller obefintliga. Allt hänger ihop. Om ett par veckor har vi lagt pusslet, så långt det är möjligt. Då kommer vi att presentera en samlad bild. Intill dess vill jag undvika att försöka bryta ut enskildheter i de slutsatser vi kommer att dra.

Jag vill därför här istället lyfta fram några mer övergripande utmaningar.

----

Först några korta ord om det som alltid är en central startpunkt: vår omvärld.

Vi lever i en global och ständigt föränderlig värld med osäkerheter som just nu är större än på mycket länge.

Världsekonomin är i den djupaste krisen sedan 1930-talet. Konsekvenserna på kort och lång sikt, ekonomiskt, politiskt och säkerhetspolitiskt är ännu inte möjliga att överblicka, men kommer att bli mycket stora.

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

Stora förhoppningar knyts till det förestående presidentskiftet i USA, men det står ändå klart att orosmolnen på himlen är fler och större än på mycket länge.

---

**Försvarsdebatten** har under lång tid haft en stark fokusering på försvarsekonomi.

Det finns många anledningar.

**En** är att vi under lång tid levt med reellt minskande försvarsanslag som framtingat en stor fokusering på att minska kostnader och effektivisera varhelst det är möjligt. Försvarsplanering har tenderat att bli det ekonomiskt möjligas konst, snarare än en operativ optimering.

**Ett annat skäl** har att göra med omvärldsläget. Vi har sedan det kalla krigets slut haft förmånen att leva i sällsynt gynnsam omvärldssituation, vilket har gjort det svårt att konkretisera militära hot mot vårt land. Det har lett till att operativa uppgifter och behov hamnat i bakgrunden.

På ett övergripande sätt är Försvarsmaktens uppgift tydligt formulerad: förmåga till väpnad strid, men det är länge sedan vi närmare diskuterade de operativa krav som kan kopplas till det direkta försvaret av Sverige mot militär aggression.

Försvarsbeslutet 2004 innebar en fortsatt genomgripande omvandling mot en väl definierad struktur med tydliga beredskaps- och interoperabilitetskrav kopplade i första hand till internationella insatser. I kvantitativa termer fortsatte den kraftiga minskningen av krigsorganisationen som genomförts sedan föregående försvarsbeslut.

Det är en omvandling som har varit nödvändig, men som det varit svårt att förankra såväl hos det svenska folket som i Försvarsmakten. Jag har under min tid som ÖB lagt stor kraft på att öka förståelsen och stödet för transformeringen inom Försvarsmakten, men tvingas efter fem år konstatera att det fortfarande finns en kvarstående tveksamhet. Detsamma gäller i det svenska samhället som helhet.

Hur kommer det sig? Varför är det så svårt?

Många har pekat på att det aktiva politiska engagemanget och stödet för omställningen har varit begränsat. Det är länge sedan försvaret var ett högt prioriterat politiskt område. Försvarspolitikens inriktning har under lång tid hanterats i stor partipolitisk enighet utan någon bredare diskussion. Det är **en** viktig faktor. Jag kan

från min horisont inte nog understryka hur viktigt det är att våra internationella insatser backas upp av ett fast och tydligt politiskt stöd.

Jag tror inte att huvudproblemet är att politikerna lagt för lite kraft på att informera svenska folket om omläggningen.

Vi måste även söka svaret på ett djupare plan. Det finns ett starkt stöd för ett ökat internationellt engagemang, men det är uppenbarligen inte tillräckligt för att för svenska folket motivera den beslutade inriktningen. Det är kort sagt fortfarande den nationella dimensionen – försvaret av Sverige - som av svenska folket uppfattas som försvarets kärnuppgift. Det illustreras inte minst av SPF:s opinionsanalys.

Vi måste alltså tillsammans på ett långt tydligare sätt än hittills förklara hur den inriktning vi gett försvaret svarar upp mot säkerhetspolitiska och operativa krav även på hemmaplan. Kriget i Georgien i somras har än mer tydliggjort detta behov.

Att beskriva förmågan hos dagens försvarsmakt är en naturlig startpunkt. Det är då också viktigt att beskriva gränserna för Sveriges rent nationella förmåga och ambition. Här har vi inte varit särskilt tydliga. Jag vill understryka att jag när jag säger ”vi” menar såväl statsmakterna som Försvarsmakten.

Vårt fokus i värderingen av Försvarsmakten har sedan många år lagts på förmågan att lösa dagens omedelbara uppgifter. Det har speglat den grundläggande bedömningen, att riskerna för militärt angrepp i dagens Europa under lång tid kommer att vara låga.

Så långt är också allt gott och väl. Försvarsmakten har som försvarsministern nyss framhöll väl svarat upp mot de omedelbara krav som ställs av statsmakterna idag, nationellt såväl som internationellt. Den har en väl utvecklad övervakningsförmåga, den har möjligheter att ingripa mot kränkningar av territoriet i luften och till sjöss samt möjligheter att följa och analysera omvärldsutvecklingen. Den lämnar kvalificerade bidrag till internationell krishantering som väl svarar upp mot statsmakternas mål.

Kort sagt: Försvarsmakten har löst alla förelagda uppgifter och möter stor respekt för sina bidrag från alla som samarbetar med oss.

De nationella behoven i den omvärldssituation vi levt med det senaste decenniet har emellertid varit mycket låga. Det innebär att de fredstida kraven på Försvarsmakten bara i begränsad utsträckning avspeglat de krav, som skulle ställas i ett försämrat omvärldsläge.

---

Trenderna vad gäller stridskraftsutvecklingen i vår omvärld innebär generellt en utveckling mot numerärt mindre styrkor, men med tyngdpunkt i förband med hög tillgänglighet, rörlighet, och flexibilitet. I dagens och framtidens Europa är det inte storskaliga invasionsoperationer, som utgör de relevanta militära möjligheterna och hoten, utan snabba operationer med små och slagkraftiga enheter och ganska begränsade politiska syften.

De omvärldsförändringar vi idag måste kunna hantera kan därför i allt mindre grad förutsättas utgå från långa krisförlopp med tydliga förändringar av den militära kapaciteten i vår omvärld. Det innebär att det är politisk snarare än militär utveckling som bestämmer det militära handlingsrummet.

**Det är alltså förmåga att möta snabba kris- och konfliktförlopp som bör stå i fokus i vår utformning av Försvarsmakten. Tidsperspektivet är då veckor och månader snarare än år. Detta är ett huvudmotiv för att vi måste ha ett insatsförsvar med hög användbarhet och tillgänglighet. Nationella och internationella behov går alltså mer och mer hand i hand.**

De resurser vi behöver för att möta möjliga hot i ett snabbt försämrat omvärldsläge måste kunna verka effektivt utan längre förberedelser eller större materiella kompletteringar. Begreppet återtagning blir allt mindre relevant. De måste kunna lösa sina uppgifter i strid mot en motståndares mest kvalificerade förband och system.

Politiska mål och avsikter kan bokstavligen förändras över en natt. Ju mindre vår egen samlade militära förmåga är, desto viktigare är det att säkerställa att den förmåga vi har är relevant och effektiv mot det lokala/regionala militära handlingsutrymme som kan finnas i en snabbt uppväxande konflikt.

Det är alltså vår förmåga att **här och nu** lösa kvalificerade operativa uppgifter som även i ett direkt nationellt perspektiv måste sättas i centrum.

Det är i sammanhanget viktigt att förstå att upprätthållande av ett nationellt invasionsförsvar som på egen hand kan stå emot ett omfattande militärt angrepp från en stormakt sedan länge är en helt orealistisk ambitionsnivå för ett småstatsförsvar. Sverige utgör en del av en större europeisk helhet och det är inom denna vidare ram vi har att identifiera och värdera behoven och kraven på vår försvarsmakt.

Vår nationella försvarsförmåga skall vara tillräcklig för att klargöra för en potentiell angripare att en militär aggression inte låter sig avgränsas till Sverige, utan att den kan mötas av effektiva motåtgärder som snabbt leder till mycket bredare åtaganden. Precis som under det kalla kriget måste vårt överordnade mål vara att på så sätt bidra till en fortsatt hög tröskel mot utnyttjande av militära maktmedel i vår del av världen, regional stabilitet.

**Här och nu** betyder förvisso inte bara det som är användbart idag. Kravet på användbarhet här och nu gäller idag, men också om ett, två, fem och tio år. Det tar lång tid att utveckla nya förmågor. Det tar lång tid att påtagligt förstärka vår förmåga kvalitativt och kvantitativt. Vi måste alltså i grunden slå vakt såväl om tillräcklig bredd, som om tillräcklig kvalitet kopplat till de hot vi kan ställas mot i en försämrat omvärldsläge. Det ställer krav på en fortlöpande förnyelse som knappast är lägre än under det kalla kriget.

Sveriges, liksom alla småstaters, dilemma är att kostnadsutvecklingen gör det omöjligt att långsiktigt upprätthålla tidigare stora bredd. Vi har successivt anpassat oss genom att minska numerär, men har i det längsta strävat att upprätthålla bredden av förmågor. Inom ett stort antal områden står vi idag i ett läge där antalet förband

nått kritiskt låga nivåer och där ytterligare minskningar är omöjliga utan att reducera bredden.

Det är nu inte längre möjligt att vidmakthålla tidigare bredd och kvalitet på rent nationell grund. Ett nära samarbete med andra länder är idag en nödvändighet om vi ska kunna vidmakthålla och utveckla nödvändig nationell förmåga. Det krävs stort engagemang att fortsatt driva på dessa frågor.

Vi måste öva med andra länder, vi måste utbilda tillsammans med andra och vi måste anskaffa och utveckla vår materiel tillsammans med andra.

Vi måste vidareutveckla vår interoperabilitet så att vi kan vidmakthålla en hög kvalitativ nivå och så att vi tillsammans med andra länder kan verka effektivt i ett försämrat omvärldsläge.

Jag har av detta skäl personligen engagerat mig mycket hårt för att få till stånd ett kraftigt utvecklat nordiskt militärt samarbete. Det började med ett svensk-norskt initiativ och det innefattar just nu primärt Sverige, Norge och Finland. Det är ett samarbete som har en stor potential.

Trots den besvikelse som finns i Sverige efter det att Norge valde det amerikanska JSF och inte det svenska JAS, vill jag understryka att de samarbetsprojekt vi identifierat går vidare. Det står i hög grad på egna ben. Ett utvidgat samarbete inom stridsflygområdet skulle givetvis ha varit en kraftfull katalysator för hela samarbetet, men ingick mycket avsiktligt aldrig i den gemensamma studien. Låt mig också tillägga att JAS för svenska behov är ett bra system.

Jag har här fokuserat på **operativ förmåga**. Det får inte tolkas som att jag nedvärderar betydelsen av effektivitet, ekonomisk kontroll och styrning. Förmåga och ekonomi är tvärtom två sidor av samma mynt.

Huvuddelen av medlen är i det korta tidsperspektivet bundna. Snabbt improviserade anpassningar till förändrade ekonomiska förutsättningar får ofrånkomligen mycket stort genomslag på verksamhetens innehåll och därmed i slutänden på vår operativa förmåga. De får också stor uppmärksamhet politiskt och i media.

De stora förändringarna av verksamheten och den stora andelen av kostnaderna som inte kan förändras snabbt accentuerar behovet av att utveckla de ekonomiska kontroll- och styrformerna. Försvarsmakten har satsat mycket på att utveckla sin ekonomiska styrning och har ett nära samarbete i dessa frågor med bl.a. Ekonomistyrningsverket.

Jag anser att Försvarsmakten tyvärr lever med en delvis orättvis bild av att vara dålig på att hålla sig inom anvisade ekonomiska ramar. Försvarsmakten har trots den genomgripande omställningen av organisation och verksamhet som skett sedan förra försvarsbeslutet och trots de ytterligare anslagsminskningar som skett sedan dess hållit sig inom samlade anvisade ekonomiska ramar. Den har också kunnat leverera det som varit omedelbart efterfrågat, dvs. kvalificerade bidrag till internationella fredsinsatser.

Det innebär inte att vi kan vara nöjda. Att Försvarsmakten håller sig inom ekonomisk ram innebär inte att vi löst vår uppgift om vi tvingats vidta åtgärder som innebär att vi inte lever upp till de givna verksamhetsmålen. Försvarsmakten har under de senaste åren för att klara den kortsiktiga ekonomiska balansen tvingats dra ner på rekrytering, utbildning och materiell förnyelse. Så till vida har den levt på kapitalet och till del intecknat framtiden.

Jag vill avsluta med ytterligare några ord om Försvarsmaktens förankring och stöd hos det svenska folket.

Inför de genomgripande förändringar av personalförsörjningen som förestår blir utmaningen än större än någonsin. Rekryteringen av personal har fram till nu vilat på plikttjänst. Den kommer i framtiden enligt den inriktning som regeringen, försvarsberedningen och Försvarsmakten föreslår att bygga på frivillighet.

Försvarsmaktens framtida personalförsörjning blir då direkt kopplad till dess stöd och förankring i samhället. Hur väl vi lyckas förankra försvarets uppgifter och verksamhet i det svenska samhället blir helt avgörande också för möjligheterna att bemanna Försvarsmakten med kvalificerad och rätt personal. Det är en utmaning för oss alla här och politiskt understryker det att den inriktning som nu förbereds är en fråga som berör de flesta av regeringens olika departement. Detta är en omvälvande förändring.

## **Avslutning**

Jag har mycket avsiktligt avhållit mig från att ge mig in i de direkta slutsatser som vi kommer att redovisa för regeringen om noga räknat 12 dagar. Att jag gjort det speglar naturligtvis i sig hur svårt det arbetet är. Var och en som följt försvarsdiskussionen det senaste året torde vara väl medveten om hur svår ekvationen är att lösa.

Mina huvudbudskap här idag är generella och speglar på olika sätt viktiga erfarenheter från mina år som ÖB.

- Den förändrade inriktning som Försvarsmakten fått måste ha ett starkt politiskt och framför allt samhälleligt stöd. När vi nu går mot en försvarsmakt byggd på frivillighet istället för plikt blir detta behov än större. Folk och Försvar har är en självklar och viktig uppgift.
- Försvarsmakten kan och levererar det som är efterfrågat men insatsförsvarets roll i försvaret av Sverige är fortfarande oklar för stora delar av svenska folket. Det är en central utmaning för oss alla att bidra till att detta förändras.
- Försvarets roll och förmåga i ett regionalt likaväl som i ett bredare globalt perspektiv behöver tydliggöras långt bättre än hittills. Det handlar då om att beskriva såväl den förmåga som vi behöver nationellt och den förmåga som vi behöver för att tillsammans med andra kunna hantera mer storskaliga militära hot mot vår säkerhet.
- Centralt i allt detta är att inse att vår förmåga såväl i ett globalt som lokalt perspektiv måste vara tillgänglig och användbar här och nu, dvs med kort varsel.

- Lika viktigt är att här och nu inte betyder enbart idag, utan att samma krav gäller imorgon och i övermorgon. Försvarets planering måste vara långsiktig. Vi måste hela tiden investera i en fortsatt utveckling.
- Vi klarar inte ekvationen på egen hand. Nära samarbete med andra länder är en förutsättning för att säkerställa framtida förmåga. Det nordiska samarbetet har en nyckelroll.

Till sist, ekonomisk realism är en grundläggande förutsättning för en långsiktig försvarsutveckling.

Inriktning och planering byggd på orealistiska förhoppningar om framtida högre anslag är lika förödande som glädjekalkyler vad gäller framtida kostnadsutveckling.

Det är detta som vi nu med gemensamma krafter försöker hantera inom Försvarmakten och regeringskansliet.

Vi ska lyckas!

Tack för ordet!