

Det talade ordet gäller

Anförande av överbefälhavaren general Håkan Syrén vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen den 15 januari 2008

Fortsatt försvarsreform – kritiska områden.

Inledning

Låt mig inleda med att uttrycka min stora tillfredsställelse och glädje över att vid årets rikskonferens ha sällskap av mina vänner och kollegor från både Finland och Norge.

Våra länder och våra försvarsmakter står inför försvarspolitiska utmaningar som har stora likheter. Behoven, liksom möjligheterna, till ett närmare och ömsesidigt förstärkande samarbete inom försvarsområdet har aldrig varit större. Jag vill understryka att ett ökat nordiskt samarbete inte är ett alternativ, utan alltid är ett komplement till det breda europeiska och transatlantiska samarbetet i EU och Nato.

Jag är en varm tillskyndare av den intensiva och mycket konstruktiva dialog om ökat samarbete som nu pågår på många tåter. Det är viktigare än någonsin att vi på olika sätt ser till att våra strävanden går i takt och vi så effektivt som möjligt främjar våra gemensamma intressen av en fortsatt stabil säkerhetssituation i vår del av världen.

Att mina kollegor Juhani Kaskeala från Finland och Sverre Diesen från Norge i år deltar här är alltså ingen tillfällighet utan ett tidens tecken.

Vi kommer nu var och en från våra respektive utgångspunkter att inleda med korta kommentarer kring våra försvarsmakters läge och syn på framtiden. Jag vet att det kommer att ge näring till intressanta reflektioner.

I Sverige var 2007 det sista året som omfattades av 2004 års försvarspolitiska beslut.

Beslutet 2004 innebar en fortsatt reformering, med en tydlig inriktning mot ett insatsförsvar med användbar insatsförmåga – här och nu - både nationellt och internationellt.

Det är naturligt att börja med en snabb återblick.

Alltså: Hur har Försvarsmakten lyckats leva upp till de uppgifter som gavs i försvarsbeslutet 2004 och var står Försvarsmakten i reformarbetet?

Det är ett understatement att säga att försvarsbeslutet ställde Försvarsmakten inför stora utmaningar. Det handlade om en genomgripande reformering, väsentligt ökade internationella ambitioner som skulle kombineras med en tioprocentig

anslagsminskning. Det är också viktigt att komma ihåg att redan när den ekonomiska ramen beslutades så fanns det då stora osäkerheter på viktiga punkter vad gäller verksamhetens omfattning och finansiering. Innebörden av det svenska Battle Group-åtagandet definierades faktiskt inte slutligt förrän i början av 2007. Finansieringen förutsattes av regeringen till stor del kunna åstadkommas genom ännu inte närmare angivna besparingar inom den samlade försvarssektorn (FFU).

Försvarsmaktens har i allt väsentligt nått de mål statsmakterna gav för försvarsbeslutsperioden.

Det har varit en krävande reformagenda. Jämsides med en radikal omställning av organisationen har vi drivit en genomgripande reformering av värnpliktsutbildning, personalförsörjning, materielförsörjning. Uppsättandet av den nordiska snabbinsatsstyrkan har i det sammanhanget varit en stor utmaning och har också fungerat som en stark reformmotor.

Några exempel:

- Omställningen av grundorganisationen inklusive avveckling av verksamhet på 10 av 30 verksamhetsställen genomfördes på nio månader. Antalet anställda har minskats med drygt 20 procent.
- Insatsförsvaret är nu i allt väsentligt organiserat med den av regeringen åsatta beredskapen för nationella och internationella insatser.
- Den politiska ambitionsnivån inom det internationella området har successivt ökats. Vi har genomfört krävande insatser i Afghanistan, Kosovo, Liberia, Kongo och Libanon. Vi har under ett år haft ledningsansvar för en av de multinationella stridsgrupperna i Kosovo och har sedan ett par år ansvar för ledningen för en av rekonstruktionsstyrkorna (PRT) i norra Afghanistan.
- Värnpliktsutbildningen har reformerats. Utbildningen har på ett direktare sätt knutits till de internationella insatsbehoven. Kontraktsanställning med en tredje påbyggnadstermin, följd av kontrakterad beredskap för internationella insatser, har införts.
- Vi tar just nu de första stegen i en genomgripande personalförsörjningsreform. Vi inför nu en ny officerskarriär - specialistofficer – för att tillgodose insatsförsvarets förändrade kompetenskrav.

Vilka är då utmaningarna när vi blickar framåt?

Den rätt positiva bild av vad som åstadkommit under de tre senaste åren kan kanske förleda till slutsatsen att reformeringen löper **problemfritt**.

Inget kunde vara mer fel! Vi har genomfört **första fasen** av reformeringen.

Vi har lagt en grund, men ingen får förespeglas att reformeringens framgång därigenom är säkrad långsiktigt. Den struktur vi nu har är en struktur som har utomordentligt små marginaler.

Huvudutmaningen är att säkerställa att den grund vi lagt under de senaste årens intensiva omställningsarbete nu ges långsiktig hållbarhet.

- Det handlar om att skapa en förbandsproduktion som på ett kostnadseffektivt sätt kan tillgodose det löpande behovet av insatta och insatsberedda förband. Personalförsörjningen är den mest avgörande frågan.
- Det handlar om att säkerställa en långsiktigt hållbar balans mellan resurser och uppgifter.
- Det handlar slutligen och inte minst om att hantera de omedelbara obalanser som är en ofrånkomlig del i den reformationsfas vi nu befinner oss i.

För att förstå de utmaningar vi står inför på kort och lång sikt är det viktigt att sätta in de senaste årens reformering i sitt större sammanhang.

Övergången från ett förrådsställt invasionsförsvar byggt på mobilisering till ett i stora delar ständigt insatt eller insatsberett försvar är en genomgripande förändring som fullständigt ritat om uppgifter, organisation och produktionssätt.

Ett par enkla illustrationer av vad utmaningarna innebär:

Vi strävar idag efter en struktur där huvuddelen av Försvarmakten antingen är insatt i internationella insatser eller aktivt stödjer dessa insatser. När den internationella insatsnivån höjs får detta direkt ett stort genomslag även i förbandsproduktion och på materielförsörjning. Om vi ökar vår insatsnivå behöver vi samtidigt förbereda fler förband, öka utbildning och övningsverksamhet.

Ibland beskrivs vår internationella ambition i termer av de specifika merkostnaderna för att genomföra de internationella insatserna. Det var ett rätt rimligt synsätt så länge de internationella insatserna bars upp av en förbandsproduktion som dimensionerades av de nationella uppgifterna.

I dag har vi ett försvar där förbanden så långt möjligt ska kunna användas i **båda** uppgifterna och där de internationella uppgifterna ställer dimensionerande krav på hela förbandsproduktionen.

Idag står vår internationella insatsförmåga alltså i ett direkt förhållande till nivån på vår förbandsproduktion. Ökade anslag till genomförande av insatser (anslag 6.1.2) kan under en begränsad period omsättas i en höjd internationell ambition. **En varaktigt ökad ambition** förutsätter däremot en parallell ökad satsning även av förbandsproduktionen (anslag 6.1.1).

Materielanslaget inrymmer både en anskaffningsdel och en driftsdel. Man glömmer ofta att driftsdelen egentligen är en del av förbandsproduktionen. Det kommer ofta till uttryck i en överdriven föreställning om nivån på materielanskaffningen. Anskaffningsdelen av försvarsanslaget uppgår idag till ungefär en fjärdedel. Driftsdelen har kontinuerligt ökat de senaste åren. Ökade internationella insatser och ökad förbandsproduktion innebär ökat utnyttjande och ökat slitage.

Dagens materielanskaffning motsvarar ungefär den nivå som krävs för att långsiktigt möta nya behov och vidmakthålla en rimlig modernitet. Vi har idag en hög modernitet på våra viktigaste vapenplattformar, men har däremot mycket stora omsättningsbehov på t.ex fordonssidan, där genomsnittsåldern är mer än trettio år.

Behovet av ökade resurser till förbandsverksamheten kommer inte som någon överraskning. Ökade internationella uppgifter och minskande resurser låter sig helt enkelt inte långsiktigt förenas. En insatsberedd och insatt försvarsmakt ställer omedelbara krav på ett helt annat sätt än den tidigare förrådsställda Försvarsmakten. Vare sig effekten av våra internationella insatser eller säkerheten för vår internationella personal får äventyras. Brister och nya uppkommande behov måste åtgärdas här och nu och det kostar.

Vi har klarat ställda krav på förmåga och ekonomiska ramminskningar under perioden, men det har hela tiden skett på bekostnad av satsningarna på att långsiktigt vidmakthålla förmågan.

En hårdhänt organisatorisk och personell omställning och reduktion har varit nödvändig för att kunna klara de ekonomiska ramminskningarna, men konsekvensen blev ett anställnings- och rekryteringsstopp som än mer acentuerade redan tidigare besvärande skevheter i personalstrukturen. Antalet officerare i åldersläget under 40 år är exempelvis idag lägre än för tre år sedan. Tillgången på yngre officerare är en kraftigt begränsande flaskhals för Försvarsmaktens möjligheter att leva upp till regeringens mål att fördubbla den internationella insatsförmågan.

Långsiktiga utmaningar

Den övergripande långsiktiga utmaningen är nu att säkerställa en **hållbar** balans mellan uppgifter och resurser.

Någon besparingspotential genom ytterligare reduktioner finns inte utan att uppge målet att ha en försvarsmakt med hittillsvarande mångsidighet. Den organisatoriska fallhöjd som tidigare fanns är efter de reduktioner som gjordes 2005 borta. Den insatsorganisation vi nu har är en minimistruktur för att upprätthålla grundförmåga och för att kunna lösa internationella uppgifter på den nivå vi gör idag.

Vi har ett **långsiktigt** strukturellt problem som kort kan sammanfattas som att vi har en obalans mellan uppgifter och resurser som utan reala resurstillskott kommer att bli allt större. Med obalans menar vi då att vi har otillräckliga resurser för att över tiden använda och vidareutveckla våra förband så att de kan utföra sina uppdrag.

Detta kan också ställas mot den bild av ökade framtida behov av förmåga som kommit till uttryck inte minst vid den här konferensen. Det handlar om behov som är kopplade både till utvecklingen i vårt närområde och globalt

- Världens utveckling präglas av en snabb strategisk dynamik som påverkar det globala maktspelet på alla plan.
- Europas nordområde, som inkluderar både Barentsområdet och Östersjön, får genom energitillgångart och energiflöden en allt större strategisk roll med stora implikationer för länderna i området. Det berördes igår och kommer att belysas mer av Sverre Diesen.
- Osäkerheten om Rysslands fortsatta utveckling och relation till Europa är påtagligt större än för några år sedan

- Behoven av internationella insatser till stöd för det internationella samfundet ökar.
- Komplexiteten i insatserna växer inte minst genom samspelet mellan militärt säkerhetskapande och civilt samhällsbyggande. Insatserna genomförs ofta långt borta i svåra insatsmiljöer. De ställer ökade krav på säkerhet för vår insatta personal, t.ex. splitterskyddade fordon och resurser för undsättning av skadade i insatsområdet.

Det finns en väl underbyggd historisk erfarenhet av sambanden mellan anslagsutveckling och organisatorisk utveckling. Den kan sammanfattas i att den kvalitativa förbandsutvecklingen sammantaget ställer krav på årliga reala påslag på mellan tre och fyra procent om given förbandsvolym ska kunna upprätthållas. Omvänt så innebär alltså en konstant anslagsutveckling att insatsorganisationen måste reduceras i motsvarande grad. Tre och en halv procent per år innebär en halvering på tjugo år. Försvarmakten organisatoriska utveckling de senaste tjugo åren är en bra illustration av just detta.

Ett par enkla illustrationer: 1988 var försvarets andel av BNP drygt två och en halv procent. Motsvarande andel av dagens BNP skulle innebära över 75 miljarder.

Insatsberedskap och insatser ställer stora krav på förbandsverksamheten som fortlöpande måste ges högsta prioritet. I en given eller krympande ekonomi leder detta ofrånkomligen till ett fortlöpande omplaneringsbehov från bl.a. långsiktig materiell förnyelse till löpande förbandsverksamhet.

För att vara tydlig: Det kommer att behövas mer resurser och nya lösningar om vi ska kunna upprätthålla en modern och mångsidigt sammansatt försvarsmakt.

Omedelbara utmaningar

Utmaningarna i den fortsatta reformeringen ligger emellertid inte bara i att hantera långsiktiga obalanser mellan uppgifter och resurser. **Den allra mest omedelbara utmaningen finns - som tydligt framkommit de senaste dagarna – i de obalanser som finns i de närmaste årens planering.**

Innevarande år är därvid från Försvarmaktens utgångspunkter särskilt besvärligt, eftersom Försvarmaktens möjligheter att på egen hand styra utnyttjandet av tillgängliga anslag är mycket kringskurna.

Anslaget för förbandsverksamhet under 2008 uppgår till ungefär 18,5 miljarder. Kostnaderna för att genomföra verksamheten helt enligt plan beräknas nu ligga ungefär en och en halv miljard högre. Insikten om kostnadsökningarna har vuxit fram successivt under förra året. Försvarmaktens strävan var i det längsta att hantera de ökade resursbehoven genom intern omplanering.

Det överskjutande behovet utgör en stor del av de kostnader som är påverkbara under löpande budgetår. Konsekvenserna om denna obalans skall lösas bara genom reduktioner i förbandsverksamheten skulle därför både direkt och indirekt bli mycket

stora. De skulle bl.a leda till allvarliga konsekvenser för utbildningen av våra värnpliktiga och allvarligt minska våra möjligheter att framöver lösa våra internationella uppgifter.

Försvarsmaktens hittillsvarande inriktning har varit att försöka hantera ungefär 900 miljoner genom reduktioner inom förbandsverksamheten och de övriga behoven genom omfördelning från materielanslaget.

Konsekvensanalysen visar egentligen att en sådan reduktion inte är rimlig. Alla möjligheter till alternativa handlingsvägar bör prövas. Den rådande situationen är extraordinär och måste lösas genom extraordinära metoder.

Det är givetvis angeläget att klarlägga bakgrunden till att kostnaderna i den tidigare planeringen underskattats. Vi har anledning att vara självkritiska och jag välkomnar stödet från ESV. Samtidigt måste **alla parter vara** ödmjuka inför det faktum att gamla erfarenhetsvärden inte längre är tillämpliga och nya värden ännu inte finns. Säkra "skrivbordsberäkningar" tre år i förväg är alltså omöjliga att göra.

Vår gemensamma omedelbara utmaning är dels att snabbt komma fram till en lösning som på ett i samlad mening rimligt sätt hanterar det uppkomna omplaneringsbehovet, dels att utveckla nya former och metoder för att hantera de nya krav på planeringen som ställs genom övergången till ett insatsförvar och då inte minst de osäkerheter som präglar den inledande reformeringsfasen.

Vi bör gemensamt sträva efter att skapa en ökad flexibilitet i försvarsplaneringen som ger utrymme att hantera både osäkerheter och ofrånkomliga behov av omplanering

Flexibilitet kan t.ex. underlättas genom en ekonomisk planering som tar höjd för ofrånkomliga osäkerheter och genom ökade möjligheter till ekonomisk omplanering mellan anslag och över tiden (mellan år)

Min samlade slutsats är att vad som nu krävs är ett brett gemensamt ansvarstagande från både statsmakter och myndigheter. Det finns inget utrymme för önsketänkande.
