



TROVÄRDIG SOLIDARITET?

- försvaret och solidaritetsförklaringen

Bo Hugemark Johan Tunberger

Bo Hugemark & Johan Tunberger

Trovärdig solidaritet?

– försvaret och solidaritetsförklaringen

© Författarna och Stiftelsen Den Nya Valfärden
www.dnv.se

Omslag: Vikman kommunikation, Vällingby

Bilder: Combat Camera – Försvarets Bildbyrå

Layout och sättning: Desktop Ateljén AB, Finnerödja

Tryck: ÅD Tryck, Bromma, 2010

ISBN 978-91-977488-1-0

Innehåll

Utgivarens förord: Den nya svenska säkerhetspolitiken	7
Inledning	13
1. Ett är säkert – vi blir överraskade.....	15
2. Omvärlden	17
3. Solidaritetsförklaringen	19
4. Läget i försvaret	25
5. Ett användbart men otillräckligt försvar	29
6. Mål och medel	33
7. Ett trovärdigt försvar	37
Utgångspunkter	37
Skiss till en försvarsstruktur	40
Personal – Beredskap – Tillgänglighet	43
8. Analys av försvarsbehoven	45
Utgångspunkter	47
Hot i närområdet	49
Hot mot Sverige	57
Globala insatser	59
9. Behov av förberedande operativ samverkan med allierade	63
10. Hur skall det förverkligas?	67
Chockterapi behövs	68
Försvarsindustrin	70
Högre anslag behövs	72
11. Sammanfattning och slutord	75
Bilaga: Ordförklaringar	77

Den nya svenska säkerhetspolitiken

Sverige har inte varit i krig på nästan tvåhundra år (om man bortser från vår medverkan i väpnade FN-insatser). Under denna långa period har vi tidvis saknat ett trovärdigt försvar. Det har gått bra i alla fall. Varför skulle vi inte även fortsättningsvis klara oss undan väpnade konflikter med ett försvar som knappt är att räkna med?

Visst kan Sverige ha tur också i framtiden. Men om man inte vill grunda försvarspolitik på att hålla tummarna är det klokt att fundera över vad som händer i omvärlden och sedan dra slutsatser.

Därför välkomnade jag ett förslag från de välkända försvarsdebattörerna Bo Hugemark och Johan Tunberger att ta sig an försvarspolitik i serien Medborgarnas Offentliga Utredningar, som sedan 1988 utgivits av Stiftelsen Den Nya Valfärden. Denna skrift är resultatet.

Bo Hugemark är pensionerad överste, säkerhets- och försvarspolitisk analytiker, f d chef för Militärhistoriska Avdelningen vid Militärhögskolan (nuvarande Försvarshögskolan) och f d huvudlärare i strategi vid Militärhögskolan.

Johan Tunberger är säkerhetspolitisk analytiker, f d överingenjör vid FOI, f d överdirektör vid FRA och f d säkerhetspolitisk medarbetare i Svenska Dagbladet.

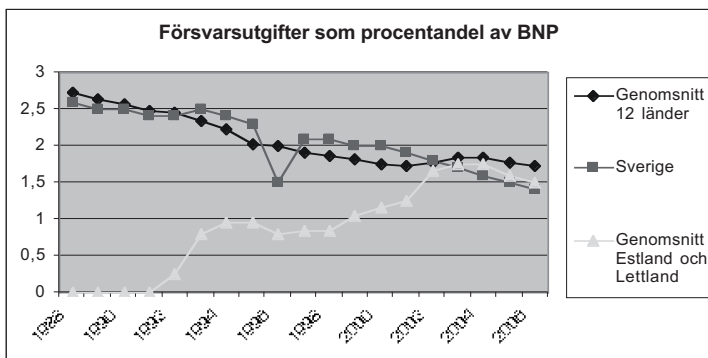
Låt mig göra några inledande kommentarer, inte så mycket kring skriften, utan om den verklighet där skriften passar in.

Nedskärningar i hela världen efter Sovjetunionens sammanbrott

Under de två årtionden som gått efter Sovjetunionens upplösning har många antagit att det kalla krigets slut skulle leda till evig fred, i varje fall i Europa. Det var naturligt att dra slutsatsen att Sverige inte behövde så mycket försvar och därför kunde skära ned på militären.

Även i andra länder drog man samma suck av lättnad när det överhängande krigshotet tonade bort i fjärran. För världen som helhet sjönk försvarsutgifterna från 3,7 procent av ländernas samlade BNP år 1989 till 2,5 procent år 2006.

I följande diagram redovisas utvecklingen mellan 1988 och 2006 för tre grupper av länder, dels nio NATO-länder¹ plus Finland, Schweiz och Österrike, dels Estland och Lettland, dels Sverige. Siffrorna på vänsteraxeln anger det ovägda genomsnittet för försvarets BNP-andel i respektive grupp uttryckt i procent.²



De svenska nedskärningarna har alltså följt en internationell trend. (Trenden gäller även USA som genomförde en rejäl minskning fram till 11 september 2001. Sedan dess har USA höjt militärutgifterna, men BNP-andelen ligger fortfarande lägre än år 1988.)

1 Danmark, Frankrike, Tyskland, Italien, Norge, Nederländerna, Spanien, England och USA

2 Källa: Development Data Group, The World Bank. 2008. 2008 World Development Indicators Online.

De mest drastiska nedskärningarna har inträffat i Sovjetunionen/Ryssland, där man gått från 17 BNP-procent år 1989 till fyra BNP-procent år 2006. Rysk statistik är emellertid notoriskt otillförlitlig. Försvarsanslagen tycks ha ökat avsevärt på senare år.

Sedan 2006 – där diagrammet tar slut – har nedskärningen av försvarsutgifterna i Sverige fortsatt – om än i avtagande takt. Regeringens förslag i budgetpropositionen för år 2010 innebär att försvarsutgifterna kommer att uppgå till 45 miljarder kronor vilket motsvarar 1,5 BNP-procent (varav dock endast 41,1 miljarder eller 1,4 procent till det militära försvaret).

I den här skriften ges exempel på vad nedskärningarna medfört. Författarna menar att Sverige numera knappast kan försvara sig.

Så anser även en majoritet av svenska folket. Enligt en opinionsundersökning från november 2009 – som beställts med anledning av denna skrift – svarade 57 procent av svenskarna ”nej” på frågan ”Anser du att Sverige har det militära försvar som behövs för att skydda Sverige?”. 41 procent svarar ”ja”. Resten har ingen uppfattning.

En ny utveckling

Under det första euforiska decenniet efter Sovjetunionens fall kunde man som sagt tro att alla krig var över. Men denna idylliska bild av världens framtid utmanas, som Hugemark och Tunberger påpekar, av ett antal krafter, inte minst rysk revanschism.

Bistrare tider anas. Demokratierna börjar organisera sig inte bara för att skydda sig själva, utan också för ömsesidig hjälp och för att i gemensamma aktioner annorstädes i världen – i ”Långtbortistan” – värna egna och varandras intressen.

NATO är ett väletablerat exempel. EU:s Lissabonfördrag, däremot, är helt nytt – det trädde i kraft den 1 december 2009 – och innehåller synnerligen långtgående militära förpliktelser som sannolikt är ganska okända bland medborgarna i medlemsländerna. I fördragets artikel 42.7 stadgas följande:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel...

Kravet att Sverige med alla till buds stående medel ska gripa in militärt till försvar av ett angripet medlemsland är naturligtvis en total omvälvning av en hävdvunnen svensk neutralitets- och alliansfrihetspolitik.

Det är inte bara EU som låter höra nya tongångar. Även nationerna själva sjunger med. Så här Finland:

Finland bistår övriga medlemsländer i enlighet med biståndsskyldigheten och förväntar sig att de övriga medlemsländerna agerar på samma sätt. Finland anser att en biståndsskyldighet som även omfattar militära medel är ett åtagande som faller sig naturligt i ett sådant nära förbund som unionen utgör. Det är klart att den starka samhörigheten i unionen också återspeglar sig på den militära verksamheten och på beredskapen att försvara andra medlemsländer med all till buds stående medel.³

Även Sverige har under 2 000-talet stämt in. På dessa sidor gör Hugemark och Tunberger en grundlig genomgång av den så kallade solidaritetsförklaringen, en försvarspolitisk doktrin som utvecklats och förfinats under de senaste åren och som antogs av Riksdagen år 2009.

Vid ett seminarium på Folk och Försvar den 11 november 2009 förklarade försvarsrådet Johan Raeder solidaritetsförklaringens innebörd i exempelvis följande ordalag:⁴

3 Se "Finlands säkerhets - och försvarspolitik 2009 - Statsrådets redogörelse"

4 <http://www.folkochforsvar.se/images/stories/solidaritet.pdf>

Försvaret av Sverige ska inte ske endast inom våra gränser.

Försvarsmakten ska ha i uppgift att, för att försvara Sverige, kunna genomföra operationer, enskilt och tillsammans med andra, i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Detta är något som under mycket, mycket lång tid varit främmande för svensk politik.

Målet för det militära försvaret ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Det är nytt.

Den tidigare strikta uppdelningen mellan nationella och internationella insatser kommer följaktligen inte längre att finnas. Försvarsmakten ska kunna genomföra insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Det är nytt.

Solidaritetsförklaringen innebär exempelvis att Sverige ensamt och i förebyggande syfte på Estlands begäran ska kunna skicka förtrupp för att försvara landet mot Ryssland tills trupper från EU och NATO hinner anlända.

Svenska folket tycks inte ha anammat detta synsätt – i den mån det över huvud taget är medvetet om den nya politiken. I den ovan omnämnda SKOP-undersökningen ställdes även frågan ”Anser Du att Sverige bör ingripa militärt till de baltiska ländernas försvar vid ett angrepp från Ryssland?”. Mer än två tredjedelar av svenska folket – 68 procent – svarar ”nej”. Bara 28 procent svarar ”ja”. Fyra procent har ingen uppfattning.

Utmaningar för svensk försvarspolitik

Sammanfattningsvis höjer man ambitionerna och undergräver försvarets möjligheter att uppfylla dessa ambitioner. Den här skriften handlar om hur försvaret kan se ut om man vill överbrygga klyftan mellan ord och handling.

Men att sluta denna klyfta är inte den enda utmaningen för svensk försvarspolitik. Svenska folket hänger inte med i svängarna. Försvarspolitikerna måste vinnlägga sig om att förankra sina planer hos medborgarna. Hugemark och Tunberger pekar på problemet men åtar sig inte att förklara hur förankringen ska gå till.

När man betänker vilka konkreta åtgärder och händelser som solidaritetsförklaringen kan medföra – planering för förebyggande insats av svenska soldater i Baltikum, förberedelser för mottagande av EU- och NATO-trupp i Sverige, gemensamma övningar i Baltikum, för att inte tala om det möjliga kriget självt där svensk trupp på kanske något tusental man i värsta fall tillfälligtvis kan stå ensam mot Ryssland – inser man det insiktsfulla i Raeders ord om att ”detta är något som under mycket, mycket lång tid varit främmande för svensk politik”.

Samtidigt vet vi att den ryska björnen har vaknat. Vi vet att terrorism förekommer. Demokratierna måste kunna försvara sig. *Si vis pacem, para bellum* – om man vill ha fred får man förbereda sig för krig – som romarna sa.

En sak är säker: detta bör diskuteras. Därför denna skrift.

Stockholm i januari 2010

Patrik Engellau
Ordförande Stiftelsen Den Nya Valfärden

Inledning

I juni 2009 antog Riksdagen med bred enighet en ny säkerhetspolitisk doktrin, den så kallade solidaritetsförklaringen. Den innebär att Sverige ställer i utsikt att vi kan bidra med militärt stöd till grannländer i kris- och konfliktsituationer. Sverige skall ha förmågan både att ta emot och ge militärt stöd.

Ordvalet ”militärt stöd” indikerar att det inte enbart är fråga om symboliska handlingar. ”Stöd” betyder en insats som verksamt bidrar till effekten av krishantering eller försvar.

Det är ett stort steg i svensk säkerhetspolitik, men våra politiker har inte ens gjort en ansats till att förklara och förankra beslutets innebörd och konsekvenser för en svensk allmänhet.

Säkerhetspolitik är en allvarlig sak, särskilt vid svåra kriser. Det är för sådana deklARATIONEN är utformad; den kan inte tas tillbaka i ett framtida krisläge.

Vår övertygelse är att Försvarsmaktens främsta roll är att, genom sin inneboende förmåga, utgöra ett stabiliserande element i vår del av världen. Men för att fylla den rollen måste Försvarsmakten kunna användas inte bara på avlägsna platser utan även i Sverige och i närområdet i enlighet med solidaritetsförklaringen.

För att diskutera hur försvaret borde utformas mot denna bakgrund, är det nödvändigt att försöka göra sig föreställningar om möjliga framtida militära utmaningar. Det gör vi i denna skrift. Vi uttalar oss inte om vilka beslut den politiska ledningen bör ta i olika situationer. Vad vi gör är att granska om förutsättningar finns för en handlingsfrihet att fatta de beslut som solidaritetsförklaringen förutskickar.

Vi konstaterar att Försvarsmakten är helt otillräcklig för att ge solidaritetsförklaringen militär substans.

Vi skisserar därför en försvarsstruktur som bättre skulle svara mot förklaringens krav. Tvånget att hålla sig inom rimliga ekonomiska ramar gör dock att även denna struktur får anses vara i svagaste laget.

Vi vill tacka nedanstående referensgrupp som givit värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Bromma i december 2009.

Bo Hugemark
Johan Tunberger

Referensgruppen

Ulf Henricsson, överste av första graden (pensionerad), Bataljonchef i Bosnien 1993-94, chef för den nordiska övervakningskommissionen i Sri Lanka 2006. Ledamot av Kungl Krigsvetenskapsakademien och ordförande i dess Avdelning I (markstrid).

Jan Leijonhielm, byråchef (pensionerad), senior advisor Intelligence Studies FHS/CATS. Mellan 1995 och 2009 chef Rysslandsstudierna vid FOI. Ledamot av Kungl Krigsvetenskapsakademien.

Bo Pellnäs, överste av första graden (pensionerad), försvars- och säkerhetspolitisk analytiker och debattör. Ett flertal uppdrag på Balkan mellan 1992 och 1999. Ledamot av Kungl Krigsvetenskapsakademien.

Lars-Göran Persson, generallöjtnant (pensionerad), f d militärbefälhavare. Rådgivare till Lettlands försvarshögkvarter 1998 - 2003. Ledamot av Kungl Krigsvetenskapsakademien.

Stefan Ring, överstelöjtnant (pensionerad), försvars- och säkerhetspolitisk analytiker, generalsekreterare i Allmänna Försvarsföreningen. Ledamot av Kungl Krigsvetenskapsakademien.

Bengt Wikander, överstelöjtnant (pensionerad), f d chef för Försvarstabens informationsavdelning.

1. Ett är säkert – vi blir överraskade

I kvällsmörkret den nionde november 1989 var det som om förundrade och storögda östtyskar svävade över och genom Berlinmuren, själva symbolen för det kalla krigets säkerhetspolitiska förstelning. Inget skott föll. Det blev inledningen till Sovjetimperiets kollaps. Sovjetrepubliker blev fria, tidigare lydländer blev reellt självständiga.

I Europa och stora delar av världen var lättningen enorm och euforin allmän. Hotet om en global kärnvapenkatastrof tycktes klinga av. Därmed skapades förutsättningar för en mer dynamisk utveckling i Europa och världen. Historien kunde sägas ha börjat igen – på gott och på mindre gott.

Om någon vid 1990-talets början vågat sig på att skriva ett scenario med tjugooårsperspektiv som beskrev globaliseringen, IT-revolutionen, tillkomsten av nya ekonomiska jättar som Kina och Indien, storskalig terrorism, Balkankrigen, kriget i Afghanistan och Irak, global finanskris, Rysslands utveckling i alltmer auktoritär riktning, bara för att nämna några av dagens realiteter, skulle denne scenarioförfattare av många ha avfärdats som en mycket fantasifull, måhända något stollig, prognosmakare.

De uppräknade omständigheterna är bara några exempel på chocker eller mer smygande händelseförlopp som i grunden ändrat vår syn på världen. Sådana chocker och mer långsamt smygande händelseförlopp har betecknats som rupturer, d v s bristningar, respektive malströmmar, d v s händelsevirvlar som gradvis men till synes obevekligt får stater att ändra sitt agerande och omdefiniera sina mål.

Rupturer och malströmsutvecklingar kan vara bra eller dåliga. Mycket ligger i betraktarens öga.

Berlinmurens fall och Sovjetimperiets upplösning är exempel på sådana rupturer. De flesta svenskar bedömer dem som i hög grad positiva, men Vladimir Putin har betecknat utgången, Sovjetunionens sammanbrott, som ”den största geopolitiska katastrofen under 1900-talet”.

De flesta människor har en tendens att extrapolera, d v s skriva fram den rådande situationen; man vet vad man har men inte vad man får. Oroande tendenser eller händelser förträngs ofta som tillfälliga avvikelser eller motgångar. Detta är det kanske viktigaste skälet till att det är så psykologiskt svårt att inse att nya rupturer och malströmmar kommer att inträffa. Först sedan förändringarna blivit helt uppenbara accepteras de som ett nytt ”normaltillstånd”. Detta gäller individer, men även stater.

Insikten om att vi kommer att bli överraskade, även ifråga om den säkerhetspolitiska utvecklingen, ligger till grund för denna skrift, som handlar om det svenska försvaret.

Därmed inte sagt att varje överraskning måste vara negativ. Men försvarets uppgift är att gardera mot negativa överraskningar och – viktigt – att genom sin styrka och blotta existens bidra till stabilitet.

Det går att teckna lyckliga scenarier. Det går också att teckna djupt oroande scenarier. I en tid av global ekonomisk recession, växande ekonomisk, men även geopolitisk, nationalism finns många ingredienser för dystra scenarier.

2. Omvärlden

Förväntningarna på en ny och fredligare världsordning efter det kalla krigets slut har bara delvis infriats. Vi har sett krig mellan stater och framför allt krig inom stater. Stater sjunker ihop till så kallade *failed states*, eller utvecklas till skurkstater. Statslösa grupper tillgriper storskalig terror för att skada ideologiska eller religiösa motståndare.

De allvarligaste konflikterna har hittills inträffat utanför Europa, men även Europa har fått se ett land, Jugoslavien, falla samman i ett grymt inbördeskrig. Betydande politiska spänningar finns även, främst inom och mellan stater som tidigare ingick i Sovjetimperiet. Det framgick inte minst av Georgienkriget i augusti 2008.

Samtidigt har vi kunnat bevittna att den ekonomiska globaliseringen medfört att mycket stora grupper i världen lyfts ur djup fattigdom, men den har även medfört spänningar när västliga värderingar kolliderar med andra kulturer. Revolutionen på kommunikationsområdet med IT och snabba transporter har flätats samman och knutit ihop det lokala och det globala för en stor del av mänskligheten.

Idag brottas de flesta länder med konsekvenserna av ännu en ruptur, den oväntade bristningen i det internationella finansiella systemet hösten 2008. Den har och kommer att få långtgående följdverkningar inte bara för tilltron till den makroekonomiska stabiliteten, utan mycket sannolikt även på den politiska utvecklingen mellan och inom de flesta stater. Ett exempel är hur sjunkande energipriser slagit hårt mot den ryska ekonomin. Ett annat är hur arbetslösheten och den växande statliga skuldsättningen ökar i många länder. Även om de flesta länder blir alltmer inflätade i den globaliserade ekonomin och därmed ömsesidigt beroende, finns vissa tecken på en malström av tilltagande maktpolitisk eller ekonomisk

nationalism, som gör att trenden plötsligt skulle kunna brytas i en ruptur – de-globalisering om man så vill.

Ekonomisk tillbakagång har ofta bäddat för sociala och politiska spänningar inom stater. I sin tur har detta lett till politisk polarisering och radikalering som spiller över i maktpolitiska ambitioner.

Redan före denna ruptur hade maktförhållandena i världen i grunden förändrats jämfört med det tidiga 1990-talet bl a till följd av den ekonomiska globaliseringen. USA:s särklassiga ställning som obestridd ”hypermakt” hade underminerats av det andra Irakkriget liksom kriget i Afghanistan. Detta samtidigt med att andra aktörer som Kina, Indien, Ryssland, Brasilien m fl ökade i betydelse. EU har förvisso utvecklats. Unionen har internt fred, men har utåt svårt att i avgörande säkerhetspolitiska frågor att komma fram till eniga positioner.

Vår del av världen berörs naturligtvis av krisen. Särskilt de ömtåliga baltiska staterna har drabbats hårt, men så även ekonomin i Ryssland.

Sovjetimperiet har fallit, men många ryssar känner bitterhet på grund av att tidigare lydstaten och delrepubliker står utanför Moskvas kontroll. Efter svaghetsperioden under 1990-talet kan man notera att Moskva allt tydligare och alltmer maktmedvetet strävar efter att öka inflytandet över sitt ”nära utland”. Ur svensk synvinkel skulle det vara särskilt allvarligt om de baltiska staterna blev utsatta för försök att destabilisera dem. Detta både därför att vi känner samhörighet med dem som grannationer och av strategiska skäl.

Sammanfattningsvis ser vi risker för konflikter i och mellan stater och det kan även gälla Europa och dess grannar. Det kan gälla kamp om naturresurser eller helt enkelt maktpolitiska konflikter.

3. Solidaritetsförklaringen

Det kalla krigets slut innebar att det militära hot – sovjetisk invasion – som styrte det svenska försvarets utformning i nästan ett halvsekel plötsligt försvann. Kort därefter utvecklade Sverige de facto neutralitetspolitiken och inträdde i en europeisk gemenskap, där vi strävar efter att skapa säkerhet i samverkan med andra.

Den Europeiska Unionen har hitintills inte utvecklats till en försvarsallians men har efterhand ökat ambitionen att med olika medel, även militära, förhindra, dämpa eller avveckla kriser utanför unionens område. För den nationella säkerheten gentemot framtida militära hot har de flesta unionsmedlemmarna att lita till sitt medlemskap i Nato.

Den svenska försvarsmakten har förändrats mot att nästan uteslutande inriktas på deltagande i internationell krishantering inom FN:s, EU:s eller Natos ramar. Samtidigt har stridskrafter för ett nationellt försvar avvecklats i rasande fart. Och inte bara stridskrafter utan även de system för utbildning och krigsplacering av personal, förrådsställning av materiel och mobilisering som skulle göra det möjligt att återupprusta mot ett förnyat allvarligt hot. Motivet var att vi skulle få en förvarning om minst tio år.

Många, som uttrycker oro över härdsmältan i det svenska försvaret, påstås av andra vilja åter frammana det kalla krigets hotbilder. Det är en absurd och felaktig motsättning. Det är inte den stora invasionen vi bör inrikta oss på, utan på att kunna gardera mot maktpolitiska framstötter, militär friktion och kriser. Sveriges satsning på säkerhet i samverkan är riktig.

Däremot ifrågasätter vi om det svenska försvaret är tillräckligt för att vara ett medel för svensk säkerhetspolitik i samverkan med

våra medlemsbröder och grannar. Vi utgår därvid från Försvarsberedningens betänkande *Försvar i användning* där det deklarerats:

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.

Det innebär att Sverige kan bidra med militärt stöd vid kris- och konfliktsituationer. Vi ska kunna och vilja hjälpa varandra i händelse av olyckor, kriser eller konflikter och med relevanta förmågor. Sverige ska mot denna bakgrund både ha förmåga att ta emot och ge militärt stöd.

Att vi kan svara upp mot andras förväntningar att få hjälp är inte bara en fråga om att inte svika. Vi har också med denna doktrin, med dess ”förväntan” att få bistånd, gjort det till ett villkor för att själva få hjälp, även om den säkerhetspolitiska liturgin fortfarande föreskriver att vi inte vill avtalsbinda utländskt bistånd.

Apropå solidaritetsförklaringen har på en del håll gjorts axelryckningar som avfärdar Försvarsberedningen som en inrikespolitisk tryckkokare, en självsvängande konsensusmaskin, som mer eller mindre manipulerats till att skriva några politiskt attraktivt klingande paragrafer.

Vi vill ogärna föreställa oss att fundamentala säkerhetspolitiska deklarationer uppstår på det sättet, allrahelst som formuleringarna upprepades, nästan ordagrant, i den av riksdagen antagna s k inriktningspropositionen 2009:

Regeringen står bakom den av Försvarsberedningen deklarerade solidaritetsförklaringen som omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar

oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd.

Till saken hör även att Sverige i realiteten inte kan stå utanför en väpnad konflikt i vårt närområde. Sverige för inte längre en neutralitetspolitik. Vid ett angrepp mot exempelvis de Natoanslutna baltiska staterna skulle alliansen ha trängande behov av att först och främst flyga över svenskt territorium. Det innebär att vi nära nog med automatik skulle dras in i konflikten med uppenbara risker för militära hot mot svenskt territorium.

Blotta tanken att Sverige i ett sådant läge skulle förklara sig neutralt är absurd och skulle strida mot talrika säkerhetspolitiska deklARATIONER efter det kalla kriget, inte minst solidaritetsförklaringen. Det skulle även tolkas som en direkt fientlig handling att inte underlätta för andra EU- (Nato-) stater att hjälpa sina allianspartners.¹

Det främsta motivet för solidaritetsförklaringen måste rimligen vara dess möjliga positiva effekt: att den bidrar till att öka stabiliteten och säkerheten i vårt närområde. För detta krävs dock att den kan tas på allvar – av omvärlden och av svenska folket – genom att orden har en motsvarighet i reell militär förmåga.

För att nå detta mål måste dock den politiska inriktningen, som den uttrycks i solidaritetsförklaringen, konkretiseras i en strategi. En strategi som klargör för oss själva och andra hur vi kan använda våra militära maktmedel för att effektivast möjligt bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde. Solidaritetsförklaringen innebär ett stort steg i svensk säkerhetspolitik. Hittills har litet eller inget gjorts från politiskt håll för att förklara vad den innebär och för att

¹ Även Finland har avgivit en solidaritetsförklaring. Den har stora likheter med den svenska:

Finland bistår övriga medlemsländer i enlighet med biståndsskyldigheten och förväntar sig att de övriga medlemsländerna agerar på samma sätt. Finland anser att en biståndsskyldighet som även omfattar militära medel är ett åtagande som faller sig naturligt i ett sådant nära förbund som unionen utgör. Det är klart att den starka samhörigheten i unionen också återspeglar sig på den militära verksamheten och på beredskapen att försvara andra medlemsländer med alla till buds stående medel.

förankra den politiskt i det allmänna medvetandet. Detta är en avgörande svaghet, eftersom bristen på förankring försvårar snabba beslut och devalverar den i omvärldens ögon.

För att vara meningsfull måste strategin göra klart att en svensk militär insats till stöd för våra grannländer bör ske så tidigt och så snabbt att den förbygger att en kris övergår till öppet krig. En sådan tidig insats måste ske i samverkan med andra stater och ger också störst möjlighet att EU och/eller Nato förmår ingripa snabbt. Ett skyndsamt svenskt beslut är därför nödvändigt, vilket än mer betonar att politiker och allmänhet måste inse, vad vår deklarerade politik innebär. Det är uppenbart att så inte är fallet idag.

EU:s Lissabonfördrag, som trädde i kraft den 1 december 2009 innehåller också den en solidaritetsklausul. I artikel 42:7 stadgas:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Utfästelsen är verbalt mer ovillkorlig än Natostadgans artikel 5. På strikt formella grunder skulle kunna hävdas att den svenska solidaritetsförklaringen därmed är överflödig. Det måste dock konstateras att den svenska deklARATIONEN gjordes innan Lissabonfördraget trädde i kraft. Dessutom har den sista meningen i den ovan citerade texten formulerats för att göra undantag för neutrala eller alliansfria stater i EU. Det är befogat att säga att statsmakterna med den svenska solidaritetsförklaringen har slagit fast inget sådant undantag gäller Sverige,

Ingen solidaritetsförklaring eller säkerhetsgaranti innebär med automatik ett militärt ingripande. Det är alltid fråga om ett politiskt beslut. Det gäller även – i motsats till vad som ofta sägs i debatten – Natos artikel 5. Under det kalla kriget var hotet tydligt och stort. Då garanterades emellertid ett tidigt gemensamt ingripande genom att stridskrafter från medlemsländerna fanns utgångs-

grupperade i den förmodade första frontlinjen. Härigenom ”kortslöts” beslutsprocessen. Så är inte fallet idag. Även om en viss planläggning för eventuella förstärkningar nu tycks ha påbörjats, kommer troligen inga utländska stridskrafter att permanent framgrupperas till de baltiska staterna, om man bortser från dagens sparsamma flygpatrullering.

Många tänkbara hotscenarier i Baltikum skulle sannolikt te sig diffusa och svårtolkade i sina inledande faser. Därmed kompliceras vår, EU:s och Natos beslutssituation än mer. Erfarenhetsmässigt tenderar den hotade parten att önsketänka. Och bundsförvanter drar sig inte sällan för att ingripa för att inte verka provocerande, s k självavskräckning.

En meningsfull svensk strategi, som syftar till att förebygga öppna stridshandlingar, kräver snabba beslut.

För att skapa bättre förutsättningar för en snabb beslutsprocess krävs att Försvarsmakten rutinmässigt då och då höjer beredskapen även på inga eller svaga indikationer. Exempelvis kunde snabbt arrangerade örlogsbesök göras i baltiska hamnar. Därigenom skulle såväl militärer som politiker – och allmänheten – vänja sig vid att Försvarsmaktens beredskap skall varieras med korta ledtider. Men det behövs också konkreta åtgärder för tillvänjning, t ex övningsverksamhet och operativ planering tillsammans med såväl dem som vi skall kunna ge bistånd som dem som kan tänkas bistå oss.

Vi vill med denna skrift konkretisera vilka försvarsresurser som krävs för att stödja vår säkerhetspolitik och göra våra deklARATIONER trovärdiga. Dit är det långt; som vi skall visa är avståndet mellan solidaritetsförklaringen och svensk militär förmåga stort.

4. Läget i försvaret

De senaste åren har avslöjandena om Försvarsmaktens förfall duggat tätt. Större delen av det fåtal bataljoner och andra arméförband vi har på pappret, tar flera år att mobilisera. JAS-planen saknar beväpning och flygförarna får för litet flygtid. Flottan saknar befäl i lämplig ålder, har fel och för få fartyg och ligger oftast vid kaj.

Flygets baser och arméns garnisoner ligger utspridda på ett sätt som försvårar samverkan och lämnar östra Svealand och Gotland utan militär gard. All operativ ledning är centraliserad till Högkvarteret. Samtidigt har ledningsorganen på regional och lokal nivå i huvudsak försvunnit. Medan säkerhetsbegreppet vidgats och de slag av kriser som kan drabba samhället ökat, har organisationen för samverkan mellan militära och civila myndigheter och organisationer på lägre nivå blivit rudimentär eller obefintlig. Ett slående exempel är att ledningen av ”territorialförsvaret” d v s hemvärdet i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län utövas av en överste, chefen för I 19/Bodens garnison.

Officerskåren är överårig och övertalig. Under en lång följd av år har försvarets planer havererat, ekonomiska så kallade ”svarta hål” uppstått och krigsförbanden reducerats, medan de byråkratiska och industriella särintressena berörts i mindre grad av neddragningar.

Med politisk uppbackning har Försvarsmakten ensidigt inriktats på internationella operationer, vilket är kostsamt, samtidigt som försvarsanslagens andel av bruttonationalprodukten obevekligen skurits ned. På tio år har anslagsramen i fasta priser minskat med ca nio miljarder per år, vartill kommer indraget s k anslagssparande

och ett försvarsprisindex som bara delvis kompenserar för ökade kostnader.²

Georgienkriget i augusti 2008 innebar en viss tillnyktring, åtminstone på det retoriska planet. I Försvarsberedningens rapport *Försvar i användning* liksom i regeringens inriktningsproposition framhölls, att försvaret måste kunna verka inte bara på svenskt territorium utan även i närområdet i enlighet med den tidigare citerade solidaritetsförklaringen om behovet av att både kunna ge och ta emot hjälp.

Men verkligheten ser annorlunda ut. I en utomordentligt klargörande FOI-rapport beskriver författarna Bo Ljung och Karlis Neretnieks läget.³ I kort sammanfattning fastslår de att Försvarsmakten har godtagbar förmåga att delta i internationella operationer av den typ vid vant oss vid i Afghanistan, Kosovo, Liberia m fl platser.

Beträffande förmågan att meningsfullt verka i solidaritetsoperationer i närområdet – i klartext i första hand de baltiska staterna – klargör de att svensk medverkan knappast skulle ha reellt militärt värde utan fick ses som en symbolhandling. Till detta kommer givetvis sannolikheten för att svensk medverkan i en sådan operation skulle leda till hot mot eller reella militära åtgärder mot svenska baser, kanske även befolkningscentra.

Bakgrunden till den bristande förmågan att uppträda i närområdet är givetvis att det svenska försvaret är så svagt på hemmaplan. Även om vi antar att den i juni 2008 antagna inriktningspropositionens målsättning om högre beredskap skulle förverkligas (vilket i sig är högst osannolikt), är förbanden få och har en mycket splittrad gruppering, vilket kräver långa tilltransporter antingen till någon plats i närområdet eller i Sverige.

Strategisk omgruppering är ett mycket sårbart skede i varje operation. Här är luftförsvarets svaghet en svår brist. Flygvapnet har stora luckor ifråga om stridsledning, bassystem och vapen. Luftvärnet

2 *Det svenska försvarets anslagsutveckling. Kostnadsutveckling och pris-kompensation*, Peter Nordlund m fl, FOI-R-2694—SE

3 *Nordisk försvarspolitik samverkan: fortsättningsstudie. Strategiska mål och operativa behov – nationella eller gemensamma?*, FOI-R-2734-SE

är ännu svagare. Om flygbaserna inte skyddas av luftvärn måste flygvapnet i stor utsträckning ägna sig åt att försvara de egna baserna. Detta begränsar på ett avgörande sätt möjligheterna att operera med de egna militära förbanden både till lands, till sjöss och i luften.

Ljung och Neretnieks sammanfattar:

Den svenska försvarsmaktens förmåga att möta även ett tämligen begränsat militärt angrepp är liten. Den i alla avseenden allvarligaste bristen är den mycket begränsade tillgången på kvalificerade luftvärnssystem. Det omöjliggör ett effektivt utnyttjande av alla övriga system som flyg-, sjö- och markstridskrafter. Den därutöver största bristen är den mycket begränsade tillgången på markstridsförband för att skydda flyg- och marinbaser samt frånvaron av motanfallsförmåga. Även mot en tämligen liten angripare som lyckats ta ett objekt som ett flygfält eller en hamn och därmed lagt grunden för fortsatt styrketillväxt. Det kan även starkt ifrågasättas om det finns organisatoriska och kompetensmässiga förutsättningar för att leda en samordnad försvarsoperation, ens med de begränsade stridskrafter som står till förfogande.

Eländesbeskrivningen skulle kunna göras mycket längre. Orsaken till sakernas tillstånd får sökas i såväl handfallenhet från militär sida som politiskt önsketänkande.

5. Ett användbart men otillräckligt försvar

Försvarsberedningens betänkande 2008 hade titeln ”Försvar i användning”. Beredningen förefaller göra den snäva tolkningen att ”användning” innebär att delta i, eller direkt stödja, företrädesvis internationella operationer. Det är självklart att när svenska militära förband verkar i Afghanistan, Liberia eller Kosovo så används de. Det är också lätt att inse att de delar av försvaret som övervakar svenskt territorium eller patrullerar på eller över internationellt vatten också ”används”.

Den s k inriktningspropositionen hade titeln ”Ett användbart försvar”; detta innebar på det verbala planet en betydande förbättring jämfört med beredningen.

Den viktigaste ”användningen” är att försvaret skall ha sådan styrka, storlek och beredskap att vi gör troligt att försvaret, i våra egna och andras ögon, har förmåga att när så krävs genomföra den strategi som krävs för att uppfylla målen för försvaret. Försvaret verkar, d v s används ”i normallägen”, genom sin vilande förmåga som påverkar omgivningen. På engelska finns ett bra uttryck för detta: *Fleet in Being*.⁴ Begreppet innebär att militär styrka, utan att söka strid, påverkar en motparts dispositioner. Försvaret ”används” således inte bara när det verkligen genomför operationer, utan även genom att ha en trovärdig förmåga att genomföra operationer om läget så skulle kräva, och därmed utgöra ett stöd för utrikespolitiken.

4. Ett bekant exempel är hur den brittiska *Grand Fleet* under första världskriget, utan att lämna hamn, utgjorde ett sådant hot mot den tyska *Hochseemarine* att denna – med ett undantag – avstod från att löpa ut.

Om – och det är ett viktigt ”om” – försvaret har denna förmåga är det möjligt att svara på krav att delta i internationella operationer i Europa och globalt, likaväl som i närområdet eller på svenskt territorium.

Inte minst i de senare fallen kan en sådan förmåga ha en stabiliserande effekt genom att ”avråda” aktörer från att genomföra makt-demonstrationer eller andra företag som hotar stabiliteten i vår del av världen, eller som riktas direkt mot Sverige.

Riksdagen har fattat beslut om att öka försvarets insatsberedskap, vilket är välmotiverat, men det sker till priset av ytterligare minskad numerär. Beslutet grundas på en minst sagt bräckliga militära planer. Risken för nya ekonomiska ”svarta hål” är uppenbar.

Den tänkta krigsorganisationen som successivt skall införas till år 2014 (eller möjligen till 2019, enligt försvarsminister Tolgfors) grundas helt på fast anställd eller kontrakterad personal, där endast ca en tredjedel kommer att vara gripbara i form av stående förband. Kontrakterad innebär att soldaten huvuddelen av sin tjänstgöringstid arbetar civilt, men när som helst kan kallas in, om behov uppstår av insatser internationellt, i närområdet eller inom landet. Systemet kan sägas likna det som idag gäller för reservofficerare. När det gäller försvaret av Sverige kommer huvuddelen av förbanden inte att vara snabbare disponibla än de mobiliserade värnpliktsförbanden var i det gamla invasionsförsvaret.

Den tänkta organisationen skall i huvudsak bestå av:

Markstridskrafter

- 2 brigadstaber
- 3 mekaniserade bataljoner
- 3 lätta mekaniserade bataljoner
- 1 lätt bataljon
- 1 amfibiebataljon
- 2 artilleribataljoner
- 2 luftvärnsbataljoner
- 2 ingenjörbataljoner
- 1 jägarbataljon
- 40 hemvärnsbataljoner (ca 22 000 man)

Frånräknat hemvärnet planeras hela armén bestå av 28 000 befäl och soldater, varav alltså en stor andel kontrakterade ("reservare")

Det bör anmärkas att endast det tre mekaniserade bataljonerna har stridsvagnar och stridsfordon 90 som gör det möjligt att gå till motanfall mot en välutrustad motpart. Samtliga dessa bataljoner saknar dessutom eget artilleri och har otillräckligt luftvärn.

Därutöver kommer 4 mekaniserade (pansrade) reservbataljoner som det tar ca tre år att sätta i stridsdugligt skick. 14 stridsvagnar förrädsställs på Gotland.

Sjöstridskrafter

7 korvetter

5 minröjningsfartyg

4 ubåtar

Korvetterna saknar i dagsläget kvalificerat luftvärn, vilket starkt begränsar deras operativa förmåga. Någon anskaffning för att avhjälpa detta är inte inplanerad.

Flygstridskrafter

4 divisioner JAS 39 C/D (ca 100 flygplan)

1 helikopterdivision med ett litet antal helikoptrar.

1 transportflygdivision med ett fåtal plan.

Det bör anmärkas att utrustning för spaning och attack mot markmål i hög utsträckning saknas i dag för JAS, liksom även tillräckligt antal kvalificerade jaktrobotar för luftförsvar. Många helikoptrar saknas p g a leveransförseningar.

Även om det mirakulösa skulle inträffa att de militära planerna för första gången i mannaminne skulle hålla, kvarstår att den militära organisationen blir mycket liten.

Generellt kan sägas att organisationen sannolikt något bättre skulle kunna klara internationella operationer än idag, medan plattformen för att bygga upp ett starkare nationellt försvar blir ännu sämre.

Inriktningspropositionen kan ses som en vision. I likhet med andra förekommande visioner – nollvisionen för biltrafiken m fl –

har denna små utsikter att förverkligas. Vissa inslag är bra. Det gäller främst att av ökad tillgänglighet betonas och att – åtminstone verbalt – närområdet och den nationella försvarsdimensionen uppmärksammas. Det finns också stora svagheter i strukturen; endast tre bataljoner kan sägas ha förmåga att genomföra mer krävande strid, att skrota planerna på en luft(helikopter)buren bataljon är ett oförlåtligt misstag, vilket också gäller minskningen av jägar- och specialstyrkor.

Visionen har alltså både förtjänster och brister. Det finns betydande risker för att det stannar vid en vision. Den bygger på förutgången att anslagsramen på ca 40 miljarder kr om året och dagens priskompensationssystem ligger fast. Hittills har alltid sådana antagande kommit på skam.

Ett stort problem är att Försvarsmaktens produktivitet – populärt uttryckt ”pang för pengarna” – är låg. Danmark, som i köpkraftkompenserade termer satsar ca 26 miljarder svenska kronor om året på sitt försvar, får ut högre operativ effekt än det svenska.

Det finns förvisso stort utrymme för produktivitetsförbättringar. Skall den i beslutet skissade organisationen ha någon möjlighet att förverkligas på 5-10 års sikt måste produktiviteten inom Försvarsmakten höjas dramatiskt och bli minst lika hög som den danska.

Tyvärr säger oss en lång erfarenhet att Försvarsmakten har ytterst svårt att komma till rätta med sin låga produktivitet. Det krävs både en kulturrevolution och att kostnaderna för industrisubsidier skärs ned (se även kap 10).

Därtill skall läggas den stora osäkerheten som rör kostnaderna för att införa ett professionaliserat personalförsörjningssystem med fast anställda och kontrakterade soldater och befäl. Vår bedömning är att risken är hög för att beräkningarna bygger på glädjekalkyler av det slag som har lång och djupt beklaglig tradition i försvaret.

Även med stora produktivitetsförbättringar finns stor risk att de brister som Bo Ljung och Karlis Neretnieks har påtalat kommer att bestå. Därmed skulle Försvarsmakten kunna genomföra internationella operationer ungefär som nu, kanske något mer omfattande. I närområdet skulle förmågan bli symbolisk och hemmavid svag.

6. Mål och medel

Riksdagen har antagit formuleringen:

”Målet för det militära försvaret ska fr.o.m. 2010 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.”

Statsmakterna gör den korrekta bedömningen, att ett invasionshot av det slag vi förberedde oss för att möta under det kalla kriget, knappast är aktuellt under överskådlig framtid. Det förklaras av att de – i realiteten ryska – militära resurserna är för små. Men det är en farlig och djupt ohistorisk väg att därför dra slutsatsen att allvarliga konflikter inte skulle kunna uppstå i närtid.

Den förda försvarspolitik efter det kalla krigets slut har grundats på en säkerhetspolitisk analys som närmast programmatiskt drivit tesen att den säkerhetspolitiska situationen i vår del av världen är stabil och risken för allvarliga konflikter liten. Till del grundades dessa analyser på en svensk fåbless för s k normativa uttalanden, d v s sådana som snarast uttrycker en önskan än utgör en realistisk analys av läget. Följsamma höga militärer hakade på. Att tiden var inne för en ”strategisk time-out” hör till de mer lättsinniga uttalandena på 1990-talet.

Sverige är den största staten i Norden och är på många områden tongivande. Vi är också den största strandstaten i Östersjön, och vi

har ett stort landområde och luftrum i Arktis (norr om sextionde breddgraden). Vi har nära relationer med Finland och de baltiska staterna. I Nordkalottområdet måste vi kunna vara aktiva i luftrummet för att demonstrera förmåga och därmed visa att vi har intressen där tillsammans med våra grannar.

Sverige har ofta hävdad den internationella solidariteten och bl a demonstrerat detta genom att sedan länge delta i fredsfrämjande operationer i och utanför Europa. Därav följer självfallet anspråk från omvärlden på oss att också spela en stabiliserande roll i det nordisk-baltiska området, inte bara retoriskt utan vid behov också konkret.

Men vår nuvarande bristande militära närvaro på Östersjön och den synnerligen glesa militära luftövervakningen måste medföra, att grannländerna ifrågasätter både vår ambition och förmåga att leva upp till vår del av ansvaret för säkerhet och stabilitet i Östersjöregionen.

Det är viktigt att på nytt framhålla att det främsta militära bidraget vi kan ge för stabiliteten i norra Europa är att Försvarsmakten har reell förmåga att verka på svenskt territorium och i närområdet i enlighet med *Fleet in Being*-begreppet och inte bara på mer avlägsna platser.

Det tar mycket lång tid att bygga upp ett försvar, men det kan, som vi sett, raderas på några få år.

Här finns även nära kopplingar till utrikespolitiken i stort. Genom att ta ansvar och samordna vår roll på olika politikområden stärker vi vår utrikespolitiska auktoritet. Det bör finnas en kongruens mellan olika politikområden. I sammanhanget kan ett lands försvarsförmåga ses som ett slags ”inflytandevaluta”, som inte bara ger det tyngd när det gäller den hårda säkerhetspolitiken, utan även bidrar till dess att dess röst tas på allvar på andra politikområden. Detta är en subtil men viktig aspekt på hur försvaret ”används”.

Sammanfattningsvis krävs att vi driver en trovärdig och konsekvent säkerhetspolitik och att vi också har konkret förmåga att genomföra den, vilket kräver relevanta militära resurser. Det går inte att påstå att detta är fallet för närvarande. Tvärtom framstår Sverige

idag som ett underskottsområde i säkerhetshänseende, om man så vill som en snyltare – och i en krissituation som svikare.

Det hoppfulla med solidaritetsförklaringen är att det historiskt sett inte är ovanligt att en doktrinutveckling föregår en faktisk utveckling av försvarsresurserna.

Därmed är det dags att söka göra en genomtänkt skiss på hur ett trovärdigt svenskt försvar skulle kunna se ut.

7. Ett trovärdigt försvar

Utgångspunkter

Statsmakternas solidaritetsförklaring till EU-medlemmar och i synnerhet grannstater innebär att vi förklarar oss beredda att militärt stödja dessa om de hotas eller angrips. Det kan innebära att Sverige väljer att gå i krig, utan att själv vara angripen. Det är ett ytterst betydelsefullt steg som ställer delvis nya krav på hur Sveriges försvar utformas.

Innan vi går in på bataljoner, divisioner och liknande vill vi klargöra ett antal utgångspunkter för hur vi tänkt:

1. Den i tiden mest närliggande uppgiften är att kunna genomföra insatser enligt solidaritetsförklaringen. Markstridskrafter bör därför prioriteras. Skälet är att andra stater sannolikt snabbare kan få fram flyg- och sjöstridskrafter, både vid gemensamma operationer i närområdet och för att vid behov undsätta Sverige. Vi måste emellertid sannolikt inledningsvis själva svara för skyddet – till sjöss och i luften – av dessas insättande. Vi måste givetvis omedelbart också kunna ta emot och samordna operationer med andra staters sjö- och flygstridskrafter. Markstridskrafterna måste ha gott skydd och stor eldkraft. De uppgifter de skall kunna lösa kräver att de sätts in i brigadförband. Att skicka över lätt utrustade bataljoner vore helt oansvarigt.
2. Om Sverige skulle delta i militära operationer i närområdet, innebär det uppenbara risker för att vår motpart skulle hota eller ingripa mot svenskt territorium. Slutsatsen är självklar: Svenskt territorium måste kunna skyddas militärt om vi menar allvar med solidaritetsförklaringen. Svenskt territorium och

närområdet måste således ses som ett sammanhängande operationsområde.

De delar av Sverige som kan antas vara mest utsatta i ett krisläge har få eller inga fredsbaser. Det gäller Stockholm med Mälardalsområdet, Göteborgsområdet med Västergötland och framför allt Gotland. Detta är en strategisk blunder som måste rättas till genom att baser återupprättas. Sverige har endast i en landsdel något som i viss mening kan kallas militär garnison, och det är Luleå-Boden-området.

Idealt borde försvaret ha tre garnisonsområden, ett i vardera övre Norrland, Svealand och Götaland. De bör ha allsidigt förbandsinnehåll (och inte som nu utspridda utan strategisk tanke, med ingenjörer i Eksjö, ledningsförband i Enköping, artilleri i Boden och luftvärn i Halmstad etc.) Detta skulle kräva en stor mental och praktisk omställning, men skulle ge en realistisk militär miljö. Därutöver krävs naturligtvis en permanent garnison på Gotland. Dessa garnisoner borde därutöver ha ett regionalt ledningsansvar, en vital funktion som idag helt saknas.

3. Sverige "förväntar" sig bistånd från andra stater om vi skulle bli angripna eller på annat sätt utsättas för påfrestningar. Alltså måste vi på ett effektivt sätt kunna ta emot hjälp. Detta innebär att exempelvis vi i likhet med Finland borde sluta ett s k *host nation support*-avtal med Nato eller på annat sätt förbereda biståndsinsatser. Det medför även att "mottagningspunkter", som hamnar och större flygfält måste kunna skyddas och vid behov försvaras. Detta kräver kvalificerat luftvärn och markstridsförband. Om Sverige inte framstår som hjälpbart minskar sannolikheten att någon anser det mödan värt att bistå oss.

Hjälppbarhetens andra, och lika viktiga, dimension är att Sverige måste ha förmåga att ta emot och basera allierade stridskrafter

som verkar i närområdet. Utan ett brohuvud i Sverige försvåras sådana operationer avsevärt.

4. Att delta i internationella operationer på stort avstånd från Sverige är kostsamt. Vi stöder av fler skäl att Sverige deltar i sådana. Men vi anser att försvarets struktur skall optimeras för uppträdande i Sverige och närområdet.

Detta innebär bl a att Flygvapnet och Marinen i princip enbart skall förbereda sig för detta som operationsområde. Förutom strategiska och ekonomiska skäl finns också tekniska, eftersom varken Flygvapnets eller Marinens plan respektive fartyg är särskilt lämpade för uppträdande på mycket fjärran platser. Däremot måste flyg- och marinstridskrafter vara interoperabla med andra staters förband, både med tanke på eventuella gemensamma operationer i närområdet och på svenskt territorium

Även markstridskrafterna bör optimeras för uppträdande i Sverige och närområdet. Det innebär att alla manöverförband (d v s operativt rörliga och motanfallsdugliga förband) skall ha sådan eldkraft och skydd att de kan anfälla en kvalificerad motståndare. I internationella operationer efterfrågas i första hand markstridsförband – *Boots on the Ground*. Om svenska markstridsförband skulle vara för tungt beväpnade för att vara lämpliga i en viss fredsoperation, vore det lämpligt att ”klä av” dem tung utrustning och låta personalen tjänstgöra som infanterister. Så gör exempelvis britterna på Nordirland.

5. Sverige bör eftersträva så stort inflytande som möjligt över internationella operationer som vi deltar i. Det är då viktigt att tidigt kunna vara på plats, vilket kräver snabbt tillgängliga förband. Det är också av betydelse att kunna ställa upp med särskilt efterfrågade förbandstyper. Några exempel är luft- (helikopter)burna förband, *special forces* (jägare) och underhållsförband. Dessa skulle dessutom vara ytterst värdefulla

vid operationer på svenskt territorium och i närområdet. Det är just sådana förband som avskaffas eller minskas i den gällande planeringen

6. Manöverförbanden bör kunna avkasta mindre kvalificerade förband när personal och materiel ersätts av ny. Dessa reservförband kan användas för lokalförsvarsuppgifter

Skiss till en försvarsstruktur

Vi skall senare redogöra för tre hypotetiska kris- och krigssituationer – en hemma, en i närområdet och en mer avlägset – för att testa en skiss till en trovärdig försvarsstruktur. De beskrivs längre fram under rubriken ”Analys av försvarsbehoven”.

Vår framställning är egentligen bakvänd. I analysarbetet började vi med scenarierna för att sedan dra slutsatser om vilka krav som borde ställas på försvarets struktur och storlek. Men vi tror att scenarierna blir lättare att följa om vi tillämpar denna omvända ordning.

Det skall också sägas att den struktur vi skisserar inte är så omfattande som vi anser motiverad. Snarare anvisar den en väg att börja komma ur den hårdsmälta som drabbat försvaret sedan 1990-talet.

Vår bedömning är ändå att strukturen är ekonomiskt möjlig med en årlig anslagsram som i reala termer motsvarade anslagen i mitten på 1990-talet. Den skulle ge rimlig förmåga att verka med brigadförband i närområdet och samtidigt skydda svenskt territorium mot hot eller angrepp – inte minst hamnar och baser – som kan utnyttjas av stridskrafter med vilka vi samverkar i just närområdet.

Markstridskrafter

Manöverförband

9 mekaniserade (pansrade) bataljoner

1 amfibiebataljon

1 luft- (helikopter-)buren bataljon med attack- och transport-helikoptrar

Tre brigadstaber som också har uppgiften att svara för regional ledning. Samtliga brigadgrupper skall ha understödsförband, artilleri, luftvärn, ingenjör, underhåll etc

En kaderorganiserad kårstab för att leda större insatser utanför Sverige.

Lokalförsvaret

10 reservbataljoner med äldre materiel och personal
Hemvärn

Utgångsgruppering i fred (se karta sid 42)

Boden:	Brigadstab 2 mekaniserade bataljoner
Mälardalen:	Brigadstab (Enköping/ Strängnäs) 2 mekaniserade bataljoner 1 amfibiebataljon
Gotland:	1 mekaniserad bataljon + en luftvärnsbataljon
Kvarn/ Karlsborg:	1 luft(helikopter)buren bataljon – Försvarets ”brandkår” Specialförband
Skövde:	Brigadstab 2 mekaniserade bataljoner
Borås/ Göteborg:	1 mekaniserad bataljon
Lund/Revinge:	1 mekaniserad bataljon

Reservbataljonerna är mobiliseringsförband som kraftsamlas till större befolkningscentra hamnar och flygfält.

Vi förutsätter en betydande ökning av antalet *special forces* och jägarförband. Sådana spelar stor roll för underrättelseinhämtning



och när det gäller att ”leda in” bekämpningssystem med lång räckvidd, som raketartilleri och flyg samt för att möta fientliga insatser av specialförband.

Den angivna grupperingen av förband har strategisk grund. Den innebär behov av investeringar. I första hand bör existerande sk etablissemang användas, i andra hand bör man sträva efter att återuppväcka vissa gamla flygflottiljer, armégarnisoner och övningsfält som lagts ned under ”förbandsdöden” sedan 1990-talet.

Flygstridskrafter

Viktigare än antal är:

- att spridningsbaser som med högst timmars beredskap istandsätts, särskilt i Östra Svealand och på Gotland.
- att det finns ett nationellt stridslednings- och luftbevakningssystem som kan sammanlänkas med ett europeiskt system
- att flygförarna får full flygtid
- att flygplanen får adekvat och tillräcklig beväpning
- att antalet flygförare per plan ökar

Sjöstridskrafter

Viktigare än antal är:

- att behålla basresurser i Stockholm skärgård
- att öka fartygens gångtimmar genom att ha dubbla besättningar
- att på sikt skaffa större och därmed mer uthålliga fartyg
- att behålla ubåtsvapnet
- att det finns ett nationellt stridsledningssystem som kan sammanlänkas med ett europeiskt system
- att minjaktfartyg är snabbt tillgängliga för att möjliggöra säkert överförande av marktrupp till baltiska hamnar.

Personal – Beredskap – Tillgänglighet

Det nya personalförsörjningssystemet innebär att all personal i försvarsmakten skall vara antingen fast anställd eller kontrakterad (”reservare”). Visserligen finns värnpliktslagen kvar, men i prakti-

ken vore det nästan ogörligt att återinföra tvingande pliktjänstgöring i försvaret.

Osäkerheten är stor om hur systemet kommer att slå. Vi hade hellre sett ett system med det danska som förebild. I Danmark kallas en del av åldersklassen in till tre månaders förberedande totalförsvarsutbildning. Ur denna kohort rekryteras sedan soldater som anställs; övriga krigsplaceras i hemvärn och civilförsvaret. Man har då fler att välja mellan än med ett ansökningsförfarande. Vi tror att detta skulle ge bättre möjligheter att få rätt person på rätt plats.

Ytterligare en osäkerhet är att det föreslagna svenska systemet bygger på lång anställningstid, som kan vara fast anställning eller kontraktsanställning i olika kombinationer. Det har talats om upp till sex år. Vi tror att många unga män och kvinnor just i den ålder då de skall börja sin högre utbildning och/eller bilda familj drar sig för att skriva på kontrakt, som innebär att de när som helst under sex års tid kan kallas in för tjänstgöring exempelvis i en internationell mission.

Vi skulle hellre se ett system som innebär att soldater anställs fast på två eller två och ett halvt år och därefter övergår till "aktiv reservstatus" med beredskapskontrakt under två år. Efter denna aktiva period skulle soldaterna krigsplaceras i reservbataljonerna under ytterligare fyra år.

Poängen med detta är större förutsägbarhet för den enskilde. Han/hon kan vara relativt säker på att deltagande i internationella operationer av det slag som blivit rutin sker under den inledande perioden som anställd. Vi tror att ett sådant system har goda utsikter att attrahera kvalificerade sökande, som exempelvis skulle vilja tjäna ihop till en grundplåt för civila studier eller en bostad.

Under perioden som "aktiv reserv" får soldaten vara beredd att delta i en eller två repetitionsövningar samt – givetvis – att kallas in om situationen i närområdet skulle kräva det. I svåra situationer kan även reservbataljonerna mobiliseras.

Detta innebär att bataljonerna och andra manöverförband i normalläget skulle ha ungefär hälften av soldater och gruppbefäl "stående" och den andra hälften i en "aktiv reserv" som kan mobiliseras med mycket kort varsel. Högre befäl vid de enheter vilkas

soldater ingår i den aktiva reserven får då tid att genomgå gängse skolor och annan vidareutbildning.

En enkel överslagsberäkning av personalbehovet ifråga om soldater och lägre befäl tilltagen i överkant ger följande:

En bataljon 750 man. Lägg till detta 350 man som bemannar nödvändiga stödfunktioner (artilleri, luftvärn, ingenjör, underhåll etc). Varje "bataljonsenhet" kräver då 1 100 soldater och gruppbefäl. Med 11 bataljonsenheter bli det 12 100 man. Dessa tjänstgör fyra år, två som aktiva, två som "aktiv reserv". Detta skulle kräva ett årligt intag av drygt 3 000 man. Med tanke på att alla som påbörjar utbildningen inte klarar den är det realistiskt att räkna med ett årligt intag på ca 3 500 man.

Därtill kommer, fortfarande högt räknat, ca 200 fast anställda officerare och specialistofficerare (gamla tiders underofficerare) per bataljonsenhet.

Vi anser att en organisation och personalstruktur som den skisserade skulle ge manöverförbanden, bemannade av aktiva och aktiva reservare, hög tillgänglighet i normallägen och möjlighet att mycket snabbt höja beredskapen vid behov. Samtidigt skulle det ge goda möjligheter att med samtrimmade förband delta i internationella fredsbevarande insatser.

Vi anser att den ovan beskrivna modellen för personalförsörjning, med aktiv tjänst följd av en tid som aktiv reserv, vore bättre för rekryteringen än den som statsmakterna har beslutat. Tyvärr är det nog inte möjligt att återinföra en värnplikt med dansk profil.

8. Analys av försvarsbehoven

Utgångspunkter

I tre scenarier skall vi försöka illustrera möjliga påfrestningar som det svenska försvaret kan komma att möta i en nära framtid. Vi gör det i ordningen närområdet, Sverige och sist mer avlägsna internationella insatser. Ordningen motiveras av angelägenhetsgrad. Denna ordning utesluter givetvis inte att Sverige kan och bör delta i internationella fredsfrämjande operationer på mer avlägsna platser.

Vi upprepar att Sveriges bidrag till att upprätthålla stabiliteten i närområdet är en grundläggande uppgift för försvaret. I första rummet sker detta genom *Fleet in Being*-idén, d v s försvaret skall ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att det genom sin blotta existens avhåller från maktspråk och framstötter som kan hota stabiliteten. De mer geografiskt närliggande försvarsbehoven måste alltså prioriteras. Anledningen är att svenska insatser där – av geografiska skäl rentav som förtrupp – mycket sannolikt kan vara en nödvändig förutsättning för en gemensam operation som syftar till att kunna avhålla från angrepp.

Om trots allt lägen skulle uppkomma som innebär hot mot stabiliteten eller rent av militära påfrestningar i närområdet, måste vi tillsammans med andra försöka hantera dessa så att skadorna kan begränsas så långt möjligt. I en sådan situation vore det, som vi redan konstaterat, knappast realistiskt att betrakta svenskt territorium och närområdet som från varandra skilda operationsområden.

Huvuddelen av vår analys begränsas till behov, som kan uppstå när som helst, med utgångspunkt i den ovan diskuterade solidaritetsförklaringen. Resonemanget förutsätter att vår säkerhet främst grundas på samverkan med andra för att bevara och befästa det gynn samma geopolitiska läget i närområdet.

Hot mot denna stabilitet kan främst uppträda i två områden. Det ena är Arktis, där kommersiella, territoriella och militärstrategiska intressen sammanstrålar, förstärkta genom klimatförändringarna. Det andra är Baltikum, som upplever ett latent hot om ryska försök till dominans, i värsta fall expansion. Vi kraftsamlar vår analys till det senare, eftersom en kris där skulle ställa störst krav på våra resurser.

Vi utgår från att solidaritetsförklaringen är allvarligt menad. Den är visserligen inte formellt bindande och preciserar inte vilka former av militärt stöd som skulle kunna bli aktuella. På den punkten liknar den emellertid Natostadgans artikel 5, som, i motsats till vad som ofta påstås i debatten, inte innebär någon automatisk förpliktelse att ingripa med alla till buds stående medel.

Deklarationen måste uppfattas som ett moraliskt och politiskt bindande åtagande. I en krissituation blir det svårt att svika detta åtagande utan att den andra delen av deklARATIONEN undermineras, nämligen förväntan att få hjälp om vi själva skulle hotas.

Vår metod är att först teckna ett scenario över en tänkbar situation utveckling i närområdet och därefter analysera hur svenska insatser i olika skeden skulle kunna bidra till att hindra upptrappning, avvärja angrepp eller möjliggöra avgörande förstärkningar. Slutligen förtecknas vad våra insatser kräver dels av försvarskrafter, dels av operativa förberedelser i samverkan med de stater som vi bistår och med dem som vi samverkar med i operationen.

Vi vill än en gång betona att tidiga, snabba och begränsade insatser ger goda möjligheter ”stämna i bäcken”, hindra att en kris stegras och övergår i öppet krig. Detta förutsätter dock att vi har en trovärdig förmåga att även hantera allvarligare scenarier. Detta är huvudskälet till att vi här också tecknar sådana mycket allvarliga händelseutvecklingar och de krav de skulle ställa på vår förmåga. Ytterst förutsätter, som tidigare nämnts, krisdämpande och fredsbevarande insatser politisk vilja och förmåga att fatta beslut i tid.

I avsnittet ”Hot mot Sverige” görs en kortfattad analys av vilka resurser som på längre sikt kan behövas, om vi inte fullföljer våra intentioner enligt solidaritetsförklaringen eller om våra insatser

misslyckas och vi får en återgång till ett geostrategiskt läge som liknar det kalla krigets genom att de baltiska staterna ockuperas.

I avsnittet ”Globala insatser” diskuteras motiven för svenskt deltagande och argumenteras för att sådana insatser i princip bör genomföras med resurser avsedda för försvar i närområdet.

Att teckna scenarier till grund för försvarsplanering är alltid vanskligt. Inget är lättare och mer lättköpt än att påstå att ”något sådant kommer inte att inträffa” eller att avfärda scenarierna som alarmism och spöken ur det förgångna. Och visst är det så att inga scenarier kommer att förverkligas och att det som inträffar aldrig förutsetts i detalj. Men för att veta vilket försvar som behövs måste man ha en något snär konkret bild av när, var och hur det skall kunna verka, och för detta krävs någon form av framtidsteckning.

Scenarierna är inga prognoser. De skall ses som exempel på vad som kan hända under vissa förutsättningar, som skulle kunna inträffa utgående från idag skönjbara förhållanden och tendenser.

Märk väl: *skulle kunna inträffa*. Bevisbördan ligger därmed på dem som vill avfärda våra förutsättningar: de måste göra det troligt att de *inte kan inträffa*. De bör också avkrävas besked om vilka tänkta situationer som skall ligga till grund för deras försvarsidé.

Hot i närområdet

Konflikter i Arktis

Förändringarna i Arktis⁵

Den globala klimatförändringen inverkar på flera områden och påverkar förutsättningarna för sjöfart, fiske, utvinning av olja, naturgas och mineraler samt militärstrategiska förutsättningar. Förändringarna ligger inte i en abstrakt framtid utan de aktörer som ser sig ha intressen i Arktis agerar redan. Arktis har därmed åter kommit i fokus för geopolitiska och geoeconomiska förändringar.

⁵ Arktis definieras på olika sätt. I detta fall omfattar definitionen området från den geografiska Nordpolen ner till 60 grader nordlig bredd.

De fem länderna runt Norra Ishavet agerar nu på olika sätt för att formulera sina anspråk och för att inte komma i efterhand. Detta kan leda till olika typer av dispyter, tvister och konfrontationer. Dessutom finns ett antal territoriella tvister, som sedan lång tid varit olösta. Moskva har exempelvis redan deklarerat att Ryssland ser behov av "Arktistrupp".

Sveriges norra närområde – Barents hav och Norska havet – kännetecknas av både samarbete och konfrontation. De stora energi- och mineralresurser som finns där, vissa under utvinning, andra potentiella, genererar en del av intresset från främst Norge och Ryssland. Av de nya farleder för transkontinental sjöfart som är på väg att öppnas i Arktis går Nordostpassagen rakt igenom regionen. Rika fiskevatten finns också i området och ger ibland upphov till konfrontation. Territoriella tvister finns också, främst rörande tolkningen av Svalbardstraktaten och gränsdragningen mellan norskt och ryskt territorium. Den ryska nordflottan i Murmansk med kvarvarande delar av Kola-halvöns baskomplex utgör en närmast permanent faktor för regionens militärstrategiska roll. Murmanskområdet är hemmabas för de ryska ubåtarna med strategiska kärnvapen och drar därmed till sig intresse från omvärlden. Det är ett skäl för Ryssland att hålla alltmer kvalificerade militära resurser där. En på senare år ökande betoning av de ryska strategiska kärnvapnens roll medför på sikt att intresset för regionen ökar.

I samband med president Obamas initiativ att avstå från robotförsvarssystem i Polen och Tjeckien presenterades idén att istället ha fartyg med motsvarande (bättre) förmåga ständigt patrullerande i bl a Norska Havet. *The High North* kommer sannolikt bli ett viktigt område för USA:s/Natos missilförsvar.

Konsekvenser för Sverige

Sverige är en arktisk nation i och med att delar av landet ligger norr om Norra polcirkeln. Sedan ett drygt århundrade har Sverige varit mycket aktivt i den naturvetenskapliga utforskningen av Arktis och är på några forskningsfält världsledande. Sverige är aktivt i Arktiska rådet och relevanta FN-organ där arktiska frågor behandlas. De

nordiska grannländernas agerande i Arktis är av naturliga skäl viktiga för oss.

Sverige berörs främst indirekt, men på sikt också direkt. En trolig ökning av militära resurser som baseras på Nordkalotten måste Sverige på något sätt förhålla sig till.

En analys av Nordkalottens förändrade ställning ger vid handen att det inte är kalla krigets förutsättningar – omfattande konventionella strider – som återkommit. Den teknologiska utvecklingen har gjort strids- och kränkningsförloppen betydligt snabbare. Mindre förband, främst flygstridskrafter och luftburna infanteriförband med hög rörlighet och hög beredskap i området är, tillika med örlogsfartyg, mer lämpade att hantera snabbt uppkommande händelseutvecklingar.

Norska flyg- och sjöstridskrafter har goda möjligheter att verka i konflikter i Arktis – vid behov med allierat stöd. Norges svaghet är det smala landområdet i norr med ett litet antal utsatta flygbaser. En basering på svenskt område skulle kunna bli av avgörande betydelse för det norska flygets operativa förmåga. Vi bör därför vara beredda att ta emot och betjäna norska och eventuellt även allierade flygförband samt skydda baserna mot flyganfall, luftlandssättningar och sabotage.

Hot mot Baltikum

Den grundläggande drivkraften för hot som kan komma att riktas mot de baltiska staterna är det djupt rotade ryska geopolitiska synsättet, förstärkt av kvarstående fantomsmärtor efter ett förlorat imperium. Detta innebär latent revanschistiska motiv, som under vissa omständigheter skulle kunna utlösa aktioner för att öka kontrollen över, eventuellt återockupera, de baltiska staterna.

Rysslands utveckling mot auktoritärt och alltmer korruperat styre innebär att det kommer att finnas allt färre krafter som kan verka återhållande på en expansiv utrikespolitik. Samtidigt innebär den s k maktvertikalens hårda grepp uppenbara risker för att den ekonomiska utvecklingen försämras och de sociala klyftorna i en

snabbt minskande befolkning ökar. Detta kan fresta regimen att söka avleda missnöje genom aggressiv nationalism.

Ett av medlen för den ryska politiken mot ”det nära utlandet” är enligt den s k Karaganov-doktrinen de ryska minoriteterna i f d Sovjetrepubliker. De skall uppmuntras att stanna kvar och behålla sin ryska identitet. Ryska åtgärder för att åstadkomma detta kan skapa situationer (såsom i statykrisen i Tallinn 2007) som kan förstärka motiven i Ryssland för mera direkta ingripanden. Konkreta utslag av doktrinen har vi nyligen sett i Georgienkriget och dess förspel.

Principiellt sett kan man se två typer av angreppsfall mot de baltiska staterna.

Den första typen är en långsiktigt planlagd operation som genomförs när goda förutsättningar föreligger, exempelvis:

- omvärldens uppmärksamhet är riktad åt annat håll
- splittring föreligger i EU och Nato
- förevändningar uppstår eller skapas. De kan vara i form av etnisk oro, störningar av transittrafiken till Kaliningrad-exklaven eller av oljeutskäppningar från baltiska hamnar eller föregivna hot mot Nord Stream-gasledningen.

Den andra typen är en konsekvens av ryska inrikespolitiska problem, ekonomisk kris, social oro, klanstrider etc.

Både utrikespolitiska och inrikespolitiska förhållanden kan tillsammans eller enskilt ge motiv och möjligheter för en aktion mot Baltikum.

Det är svårt att dra någon klar gräns mellan de olika typfallen. De skiljer sig heller knappast åt vad angår tidskraven för omvärldsingripande. De händelseutvecklingar som leder till militära hot mot en eller flera baltiska stater torde inte vara av den arten att de ger en tidig och tydlig förvarning.

Dessa hot eller angrepp kan i värsta fall bli aktuella relativt nära i tiden (inom något eller några år).

Ett angrepp kommer att föregås av viss militär beredskaps-höjning, sannolikt också propaganda och andra åtgärder, såsom påstådda provokationer av ”högerextremistiska” band, riktade mot

den ryskspråkiga befolkningen. En sådan upptrappning sker kortast möjliga tid (högst en vecka) före angreppet. Västliga beslut om ingripande till följd av sådana varningssignaler kan komma att för-senas av rädsla för att provocera en rysk aktion. Tidskraven för biståndsinsatser är därmed mycket höga.

Planeringen för ett militärt angrepp torde gå ut på att kunna skapa ett *fait accompli*. Det innebär att det motstånd som finns på plats snabbt måste slås ned och att förstärkningar förhindras. En rysk angreppsplan skulle kunna se ut här:

Inledningsvis luftlandsätts trupp med fallskärm eller helikopter för att lamslå de högsta politiska och militära ledningsorganen, be-mäktiga sig radio/TV samt ta kontroll över hamnar, flygfält och gränsövergångar. Därefter kan ytterligare trupp landsättas på flyg-fälten och mekaniserade förband tränga fram över gränsen. Vap-nad hjälp från den angripnes allierade förhindras genom att ham-narna tas, sjöstridskrafter, bl a ubåtar, grupperas i angränsande havs-områden och genom luftherravälde över hela operationsområdet. Redan från början täcker luftvärnsrobotar i Kaliningradområdet inflygningsvägar till Litauen och södra Lettland. Genom att inled-ningsvis ta Gotland och där gruppera luftvärns- och sjömålsrobotar skulle angriparen kunna få ett avgörande övertag i en kamp om luft- och sjöherraväldet.

De militära förberedelserna för ett sådant angrepp kommer san-nolikt att innebära varningssignaler högst en vecka före angreppet. De kan delvis döljas som övningsverksamhet.

Svenskt militärt bistånd

De baltiska staternas säkerhet är i princip garanterad i kraft av arti-kel 5 i Natostadgan. Problemet är att det för närvarande inte finns några konkreta planer inom Alliansen för snabba förstärkningar. En viss sådan planering lär ha påbörjats efter Georgienkriget, men det torde ta lång tid innan den kan avsätta praktiska resultat. Detta är särskilt allvarligt för Lettland, som helt saknar ett territoriellt försvar som kan vinna tid för bistånd utifrån. Estland är i en bättre situation genom att ha behållit ett territoriellt försvar, men även här kan det visa sig att alliansingripanden inte kan ske i tid. Sverige

(och Finland) är därmed de enda länder som skulle kunna ingripa med en "förtrupp" som kan möjliggöra effektivt fortsatt militärt bistånd. Insatser till Litauens hjälp kan troligen snabbast genomföras av Polen.

Eftersom den här framställningen handlar om följderna av den svenska solidaritetsförklaringen förutsätter vi inte ett finskt deltagande.

En insats i ett tidigt skede av ett politiskt förspel med svenska fredsbevarande markstyrkor kan möjligen kväva konflikten i dess linda. Detta kan ske genom att förevändningar för ryskt ingripande undanröjs men även genom att den skapar en viss snubbeltrådseffekt: Ryssland inser att styrkor från andra EU-stater kan engageras i strid (snubbeltrådseffekten blir givetvis större om Sverige är medlem av Nato).

Det är av största betydelse att vara på plats tidigt för att åstadkomma snubbeltrådseffekten, men även för att tilltransporten av svenska förband skulle bli så mycket svårare och riskabel om strider utbrutit. En tidig svensk insats kan också bidra till att EU/Nato kan tilltransportera förstärkningar med mindre risk.

Om ett angrepp ändå sker är de baltiska staternas territoriella försvar inte tillräckligt starkt för att hållbart försvara ovan angivna objekt. Svenska insatser kan ske

- genom förstärkning av de baltiska försvarsstyrkorna
- genom insats av rörliga eldkraftiga förband för motanfall
- genom att bestrida angriparen luftherraväldet
- genom att underlätta förstärkningar från andra stater.

Angriparens luftlandsättningar kan bäst hindras genom att bestrida hans luftherravälde. Svenska stridsflygplan måste kunna samverka med Natos och antingen frambaseras till Baltikum, vilket är ett komplicerat och tidskrävande företag, eller lufttanka från Natoflyg.

Mot ryska stridskrafter som framtränger över landgränserna måste målet för den svenska insatsen vara på att möjliggöra insatser från Nato. Det kan ske genom att fördröja framträngande från gränsen och trygga tillförseln av förstärkningar. Det senare sker genom att hålla hamnar och flygplatser och skydda dem mot sabotage, flyg-

anfall och mineringar, bestrida angriparens luftherravälde samt säkra sjötransportvägarna mot flyg, ubåtar och ytstridskrafter.

Vad som ovan sagts om en angriparens möjligheter att försvåra eller omöjliggöra tillförsel av styrkor till Baltikum gör det tydligt att en svensk insats bör ske innan fiendtligheter utbrutit och redan från början vara så stark att den kan lösa försvars- och fördröjningsuppgifter till dess förstärkningar från väst anländer. Ett försiktigt ”droppvis” insättande med efterhand ökande styrkor skulle inte ge avsedd effekt och dessutom utsätta förbanden för oacceptabla risker.

Natos ingripande kan med vissa stridskrafter ske tidigt. Det gäller främst luftförsvaret över baltiskt område, attackunderstöd av baltiska och svenska markstridskrafter, lufttankning av svenskt flyg samt luftburna flyg- och markstridsledning (AWACS och JSTARS). En stor del av de insatta flygstridskrafterna kommer sannolikt att engageras i att slå ut ryskt luftförsvaret och bestrida ryskt luftherravälde. Det är nödvändigt att kunna utnyttja svenska baser, i första hand för snabbtankning, efter hand också för basering. Tyska, polska och danska sjöstridskrafter bör kunna bidra till att blockera ryskt utlöpande från Baltisk och skydda sjötransporter mot ubåtar.

Förstärkningar med markstridskrafter kan i första hand ske genom insats av amerikanska förband som marinkårsbrigader eller luftburna förband. När detta är möjligt beror på utgången av kampen om luftherraväldet, men det är klokt att räkna med att markförband under flera dygn måste strida med enbart flygunderstöd från Nato. Att angriparen förhindras att ta Gotland kan bli av krigsavgörande betydelse.

Svenska sjöstridskrafter bör kunna bidra till skyddet av transporterna mot marina framstötningar från Kronstadt och Baltisk.

Samtidigt måste vi kunna försvara ”hemmabasen” mot ryska förebyggande angrepp/riposter/repressalier mot vital infrastruktur och viktiga områden, samt väsentliga militära resurser.

Styrande krav på Försvarsmakten

En effektiv stabiliserande och krigsavhållande insats kräver tillgång till minst en mekaniserad skyttebataljon per hotat land och resurser för tilltransport inom ett dygn. Förtruppen bör transporteras med helikopter och flyg medan huvudstyrkan överförs med fartyg skyddade av eskortfartyg och flyg. Beredskapen måste med andra ord vara mycket hög. Med hänsyn till troliga förseningar i beslutsprocessen måste bataljonsstyrkorna kunna påbörja avtransport inom ett dygn efter order. För de första styrkornas överförande krävs minst ett transport/logistikfartyg (stamfartyg). Fortsatta transporter bör kunna ske med rekvirerade bilfärjor.

En verksam förstärkning av de hotade staternas kuffförsvår kräver markstyrkor av minst två stridsgruppers (eller en brigadstyrka) per land. Minst hälften bör kunna överföras inom två-tre dygn efter beslut, hela styrkan inom en vecka. Styrkorna skall vara allsidigt sammansatta, mekaniserade och innehålla tunga stridsvagnar, stridshelikoptrar och sjuktransporthelikoptrar. Jägarförband med bl a *Forward Air Controllers* bör ingå för att leda direkt flygunderstöd (*Close Air Support*) av marktrupp.

Olika insatsalternativ bör ha förövats, åtminstone med befälskadran. Total interoperabilitet med Nato och i förekommande fall Finland krävs, och samverkan (på operativ och taktisk nivå ned till bataljon) bör ha skett med Natos förstärkningsstyrkor.

Det svenska flygvapnets samtliga divisioner skall ha möjlighet att verka från svenska baser mindre än ett dygn efter beslut. Delar skall kunna genomföra *Close Air Support*. Om alla svenska stridsflygplan kunde lufttankas från Natoflyg skulle deras stridsvärde öka dramatiskt.

Ubåtar bör tidigt i krisskedet inta utgångslägen för att kunna ge förvarning om utlöpande ryska ubåtar och andra örlogsfartyg. Detta skydd av transportvägarna skall senast vid fientligheternas utbrytande kompletteras med ytattackfartyg

De modernaste ytstridsfartygen skall inta sådana utgångslägen i baltiska hamnar, på Gotland och i svenska baser och skärgårdar att en samlad insats kan ske mot en rysk framstöt från Kronstadt och Baltijsk som hotar våra förbindelselinjer.

För försvaret av Gotland krävs, utöver hemvärn, frambasering av svenskt stridsflyg, luftvärn (på Visby flygplats) och en mekaniserad bataljon. Samtliga dessa förband måste ha sin materiel och personal på ön.

Hot mot Sverige

Angrepp mot svenskt territorium skall ses som en förlängning av angrepp mot Baltikum. Man kan se två olika typfall, beroende på utgången av detta angrepp.

I det första fallet har Sverige ingripit till stöd för de baltiska staterna inom ramen för en hjälpaktion från Nato och/eller EU. Detta utsätter oss inledningsvis för sådana repressalier och riposter mot utsatta/vitala delar som skisserats ovan. Detta fall kan inträffa i relativ närtid.

I det andra fallet har hjälpinsatser – med eller utan svenskt deltagande – inte lyckats utan Baltikum ockuperats. Ryssland kan då, i syfte att säkra taget territorium och konsolidera sin makt i det nordiska området, komma att fortsätta militära operationer mot Sveriges fastland och mot Finland, inklusive Åland. Tänkbara motiv och ökade möjligheter på sikt skulle kunna uppstå genom:

- stark splittring inom västalliansen till följd av det tidigare misslyckandet med Baltikum-försvaret
- konflikter i Arktis och Ishavet
- amerikanskt engagemang på annat håll.

Omfattningen av operationen kan variera inom vida gränser, beroende på förhistoria och strategisk avsikt. Några stora invasionsföretag över Östersjön är i detta läge inte troliga, eftersom Ryssland inte hunnit bygga upp styrkor och transportmedel för detta. En invasion över den finska landgränsen är möjlig. I övrigt kan det bli frågan om dels flygbekämpning av civila och militära mål i Sverige och Finland, dels luftburna begränsade insatser.

Ett ytterlighetsfall kan vara ett strategiskt överfall, i kombination med en stor markoffensiv mot Finland.

Ett sådant strategiskt överfall förutsätter en längre utveckling inledd med Baltikum-operationerna. Vår hittillsvarande officiella bedömning, 10 års respit, är för optimistisk; flera av de förändringar som skulle signalera att ”klockan börjat ticka” – ett mer auktoritärt Ryssland, rysk upprustning och benägenhet att använda militär makt mot grannländer m m – har redan börjat skönjas.

Krav på svenska militära insatser

Insatserna i de inledande faserna (försvaret av Baltikum) av det förstnämnda fallet har analyserats i förgående avsnitt. Vi förutsatte där inte primärt att Finland dragits in i konflikten. Om angreppet fortsätter mot Norden antar vi däremot att detta sker.

Våra militära insatser bör syfta till att hindra att särskilt utsatta och strategiskt viktiga områden kan ockuperas och att skydda samhälle och infrastruktur mot luftangrepp och sabotage.

Detta kräver framför allt ett uthålligt luftförsvar – jaktflyg och luftvärn – av Gotland, Åland, storstadsområden, energiförsörjning, militära basområden m m. För detta kan möjligen förstärkning av Natoflyg påräknas. Ett försvar av Åland med marktrupp och sjöstridskrafter bör snabbt organiseras av Sverige och Finland i samverkan.

Försvarsåtgärderna bör kunna kompletteras med offensiva insatser (bl a mineringsföretag) mot ryska marina basområden och sjöstridskrafter.

För att möta det andra fallet, ett strategiskt överfall efter en längre tids uppladdning i Baltikum, krävs försvar – mot flyg- och robotanfall och luftlandsättningar – av ledning, infrastruktur, storstäder, infallsportar, områden/platser vitala för mottagande av hjälp. I detta försvar måste ingå luftförsvar (jaktflyg och luftvärn) lokalförsvarsförband och mekaniserade anfallsförband. I denna situation vore det väsentligt att med till buds stående medel öva och rusta upp de reservbataljoner som rekryterats ur de f d manöverbataljonerna.

Försvaret av Gotland och Åland måste ges sådan styrka att det kan föras under avsevärd tid utan att förstärkningar av markstridskrafter tillförs. Det är därvid viktigt att kunna kraftsamla insatser

av flyg- och sjöstridskrafter för att kunna stödja öarnas försvar.

För det fall att angräparens resurser av luftlandsättningsgrupp och markstridsförband huvudsakligen insätts mot Finland bör det vara möjligt att överföra svenska markstridskrafter till Finland.

Styrande krav på Försvarsmakten

För det första fallet krävs utöver stridskrafter enligt Baltikumfallet framför allt ökad uthållighet i luftförsvaret, bl a möjligheter att basera och samordnat leda Natostridsflyg.

För det andra fallet krävs förmåga att ca två år efter beslut om upprustning

- kunna ingripa mot ryska överskeppningsföretag på Östersjön
- luftförsvara i första hand storstadsområden och flygfält
- ha ständigt kuffförsvaret (inklusive motanfallsstyrkor) av ledning, vital infrastruktur, storstädernas utfarter, flygfält m m (storleksordning över 6 brigader + territorialförsvaret)
- utan dröjsmål kunna samverka – operativt och taktiskt – med Natostyrkor och med Finland.

Globala insatser

Ett viktigt motiv för deltagande i internationella operationer under det kalla kriget var att dämpa konflikter som kunde befaras få spridningseffekter – ytterst till stormaktskrig. Senare tiders insatser har oftast motiverats med humanitära skäl och ett utslag av internationell solidaritet samt som ett bidrag till långsiktig internationell normbildning. I den svenska debatten nämns ofta inte att nationella intressemotiv spelat en betydelsefull roll, såsom att förhindra uppkomsten av *failed states* och så kallade skurkstater, att bekämpa terrorism, förhindra flyktingströmmar och säkra resurstillgångar. Insatserna på Balkan 1992 kan sägas ha varit en inträdesbiljett till den Europeiska Unionen.

När vi bedömer om Sverige skall delta i en internationell operation bör vi givetvis värdera hur avgörande detta påverkar operationens framgång. Detta bör emellertid inte vara det enda kriteriet.

Kanske viktigare är hur det faktum att vi ställer upp påverkar vår säkerhet, psykologiskt, politiskt och militärt.

Deltagande kan ge ökat anseende, ökad tyngd i internationella fora och göra det mer sannolikt att vi själva får bistånd i kriser.

Deltagandet gör också att vi samövar stridskrafterna med länder som kan bli allierade i det nationella försvaret.

När det gäller erfarenheter för befäl och trupp har de i mycket liten grad bäring på nationella försvarsuppgifter eller insatser i närområdet. De ger dock ökat självförtroende och många gånger ett internationellt nätverk.

De negativa effekter som kan uppstå är ett underminerat stöd för försvaret till följd av t ex personalförluster eller folkrättsbrott. Om detta skall kunna undvikas krävs en noga genomtänkt strategi för vilka insatser vi skall delta i och att man ser till att förankra dessa genom en öppen redovisning av motiven.

Typsituationer

Globala fredsfrämjande insatser i vilka Sverige kommer att delta sker i princip på uppdrag av FN. Emellertid kan uppstå lägen då beslut i säkerhetsrådet blockeras av stormaktsveto och en insats i stället sker ”i FN:s anda” av exempelvis EU, Nato eller en *Coalition of the Willing*.

Situationer som påfordrar ingripande kan vara: (Namn inom parentes är exempel på tidigare kriser av detta slag)

- humanitära katastrofer/folkmord (Tchad, Darfur)
- undanröja baser för terrorism (Afghanistan)
- stöd till samhällsuppbyggnad, skydd av bistånd, förhindrande av inbördesstrider (Afghanistan, Kongo)
- hot mot råvarukällor (Nigeria)
- hot mot försörjningslinjer (Afrikas Horn).

Beroende på krisens art kan insatsens syfte, karaktär och omfattning variera, från traditionella fredsbevarande operationer (FN-stadgans kapitel VI) till fredsframtvingande (kapitel VII). Många gånger kan också läget utvecklas under en insats, så att mandatet på kort tid måste ändras. Detta har varit vanligt vid de insatser som gjorts

efter det kalla krigets slut. Det innebär att fredsfrämjande insatser i de flesta fall bör ske med styrkor som har förmåga att hantera snabbt eskalerande situationer, där de t ex kan behöva ta till våld för att sära stridande parter eller skydda civilbefolkningen. I regel är det motstånd som man kan möta inte av högteknologisk karaktär.

Insatser är aktuella redan i dagsläget. Tidskraven för verkställande av beslut kan bli mycket höga, både med hänsyn till vikten att snabbt rädda människoliv i konfliktområdet och till den tröghet i beslutsprocessen som vi många gånger fått bevittna. I många fall har det visat sig att insatsen kommit att vara under lång tid.

Behov av svenska militära insatser

Svenska bidrag till internationella insatser har hitintills huvudsakligen varit marktrupp av typen skytte(infanteri)förband. Svenska erfarenheter av fredsfrämjande operationer under många decennier anses värdefulla internationellt. Erfarenheterna har visat värdet av pansarskyttefordon och stridsvagnar, såväl för skyddet av egen trupp som för att skapa respekt hos motståndare och befolkning. Över huvud taget måste svenska bidrag svara upp mot kravet att kunna möta eskalation av konflikten. Det innebär att helikopterresurser bör ingå, för såväl stridsuppgifter som sjuktransporter.

I några insatser har specialförband som SSG deltagit och gjort stor nytta.

Insatt marktrupp bör i krävande operationer kunna understödjas av stridsflyg. Då fordras samverkansorgan, t ex *Forward Air Controllers*.

Det finns all anledning att anta att det som i framtiden efterfrågas i internationella operationer är främst marktrupp, *Boots on the Ground*. De som vi har för försvar och insatser i närområdet torde vara väl lämpade. De kan sändas ut utan stora extrautgifter för att skraddarsy dem.

Tilltransport av markstyrkorna kan bara till liten del ske med svenska stamflygplan eller stamfartyg; transport av tyngre stridsfordon måste kunna ske på inhyrda fartyg eller genom andra deltagande nationers försorg.

På senare tid har Sverige deltagit med ytstridsfartyg i insatser i Medelhavet och utanför Somalia. Värdet av att delta med flyg- och sjöstridskrafter i internationella operationer skall inte föringas; det gör förbanden interoperabla, d v s de kan kommunicera med, leda, och ledas av, allierade styrkor vid operationer i närområdet. Det ger sjöstridskrafterna möjlighet att också upprätthålla sin professionella förmåga. Däremot bör man undvika att satsa stora summor på materiel, utbildning och logistik för att göra svenska marin- och flygförband ”expeditionära” för insatser långt från Sverige, till förfång för en numerär som kan behövas i närområdet. Däremot skulle de större och mer uthålliga fartyg som vi anser nödvändiga i närområdet också vara mer flexibelt användbara globalt.

9. Behov av förberedande operativ samverkan med allierade

V i har ovan utvecklat de politiska och strategiska motiven för att infria solidaritetsförklaringens löften. Detta innebär i sin tur en moralisk och realpolitisk skyldighet att se till att de trupper som insätts får bästa möjligheter att lösa uppgiften med små förluster. Förutom en genomtänkt utbildning för dessa till arten nya uppgifter (jämfört med patrullverksamhet i internationella insatser och territoriellt försvar i Sverige) krävs också en omfattande förberedande planläggning och samverkan med möjliga allierade parter.

En hel del har gjorts i detta avseende genom att språk och stabsrutiner ändrats för att göra förbanden interoperabla med Natoförband. Vad som ytterligare behövs är åtgärder inriktade på de konkreta tänkbara situationerna.

Att strida tillsammans med främmande stridskrafter är inget som kan improviseras i den akuta situationen i stridens hetta. Det handlar exempelvis om att kunna leda eld med understödsförband från andra länder, vilket kräver att man känner systemens kapacitet, kan utnyttja sambandssystemen och behärskar metoderna. Ett annat exempel är delgivning av luftlägesinformation och koordinering av luftvärnssystem.

Många av dessa färdigheter kräver gemensam utbildning ned till underofficersnivå (t ex eldledare) och att förband övar intensivt tillsammans.

Motsvarande behov av förberedelser och samövning gäller också den operativa nivån, där stridskrafter från olika länder och olika försvarsgrenar måste kunna samverka; detta så mycket mer som vår

förmåga att leda högre förband och operativ verksamhet knappast kan bibehållas med krympt försvarsmakt: det blir för få förband för att ge tillräckligt med övningstillfällen .

För de ovan tecknade konkreta Baltikumscenarierna kan behovet av förberedelser och samverkan enkelt uttryckt gälla ”åt två håll”.

Det första ”hållet” gäller de stater som skall bistås. Våra arméförband måste i ett snabbt läge kunna överföras, flyg- och sjöstridskrafter insättas utan risk för vådabeskjutning. Mottagning skall vara organiserad i hamnar och på flygfält och lokala skyddsstyrkor finnas på plats. Förbanden måste omgående grupperas och tillsammans med inhemska förband integreras i en taktisk och operativ ledning.

Det minimum av förberedelser som krävs är en gemensam planläggning på den operativa ledningsnivån samt rekognosering och samverkan på platsen av förbandschefer ned till och med kompaninivå. Det är också önskvärt att förbanden kan samöva på plats. Detta skulle sannolikt också ha en stabiliserande och krigsavhållande effekt.

Det andra ”hållet” gäller de stater som förutsätts understödja och fullfölja insatsen. De första understödsinsatserna torde ske med flyg- och sjöstridskrafter, vilket kräver att dessa och motsvarande svenska integreras ledningsmässigt. Snabb delgivning av underrättelser måste vara förberedd.

För att säkra mottagandet av utländska förstärkningar krävs samma slags förberedelser som ovan beskrivits för den svenska förtruppen i Baltikum. Svenska flyg- och sjöstridskrafter kan också ge verksamt skydd av förstärkningstransporterna.

Insättande av förstärkningar i strid torde det i stor utsträckning få ske *ad hoc* efter lägets krav. Men detta måste förberedas dels genom att olika alternativ spelats igenom i fredstid, dels genom någon form av integrerad ledning och underrättelsetjänst.

Det är främst Nato och enskilda stater inom alliansen som har ledningskapacitet och stridskrafter för en insats i Sveriges närområde. Eftersom det rör sig om hot mot alliansmedlemmar, är det rimligt att förutsätta att det blir en Natoinsats. En sådan svensk samverkan med Nato och dess medlemsstater går mycket längre än

något som hittills genomförts, t ex i samband med de fredsfrämjande insatserna. Det enda hinder som finns kvar i det svenska officiella inställningen till Natomedlemskap är Natostadgans artikel 5, ömsesidiga säkerhetsgarantier. Skrivningen i artikel 5 är knappast mer bindande för en biståndsgivare än vår egen solidaritetsförklaring. Skillnaden är att vår deklaration inte ger några garantier för att vi själva får hjälp – bara uttrycker förväntningar.

Ur synvinkeln försvar av Sverige och närområdet finns således inga kvarstående sakliga argument mot ett Natomedlemskap. Tvärtom: Medlemskap skulle ge oss större inflytande över hur biståndsaktioner skall utföras och skulle öka sannolikheten för att vi får hjälp och understöd. Den krigsavhållande tröskeln i Östersjöområdet skulle höjas.

10. Hur skall det förverkligas?

Självkart skulle den Försvarsmakt vi skisserat kosta mer än dagens försvarsanslag.

Först skall konstateras att det på bred politisk nivå finns en välgrundad misstro, för att inte säga misströstan, beträffande Försvarsmaktens sätt att hantera pengar. Att anslagen började skäras ned på 1990-talet var i den tidens säkerhetspolitiska situation inte direkt förvånande. De besparingsåtgärder som försvaret självt i stor utsträckning föreslog gick oproportionerligt ut över just den operativa förmågan, medan de i hög grad skonade den byråkratiska överbyggnaden.

Den nya doktrinen, solidaritetsförklaringen, är ett uttryck för att den säkerhetspolitiska situationen i vår del av världen är kärvare än på 1990-talet. Vi har konstaterat att det föreligger ett gap mellan deklarerad doktrin och faktisk militär förmåga.

Att försvarsutvecklingen släpar efter en doktrin som successivt utvecklats under 20 år är historiskt sett inte ovanligt. Men i bästa fall har vi nu chansen att förankra doktrinen och öka vår förmåga att svara upp mot den innan en kris uppstår.

Det kommer att behövas mer pengar. Men för att det skall bli politiskt möjligt att få mer pengar måste Försvarsmakten tydligt demonstrera att den kan hantera sina pengar långt bättre än idag.

Det finns stort utrymme för rationaliseringar och andra produktivetsförbättrande åtgärder.

Ett viktigt steg vore att starta en kulturrevolution inom Försvarsmakten, som fick den att hårt prioritera verksamhet som ger operativa effekt. Den penningslukande försvarsindustrin är ett annat viktigt område för rationaliseringar.

Chockterapi behövs

Försvaret dras fortfarande med en puckel av överåriga officerare, som så att säga blev över, när invasionsförsvaret skrotades. De är kvar i byråkratin, och enligt Parkinsons lag fyller de sin dag med arbete antingen det är absolut nödvändigt eller ej. Och som alltid värjer sig byråkratin mot inskränkningar. Detta är ett viktigt skäl till att det i första hand är krigsförbanden som fått dra ned och att byråkratin klarat sig jämförelsevis väl, när försvaret dragit ned. När personalpuckeln pensioneras, blir personalsituationen bättre.

Men det finns även en kulturell surdeg som ett arv från invasionsförsvaret. Under det kalla kriget var militär personal i hög grad fångade i en rutin som innebar att de sysslade antingen med utbildning av den stora värnpliktskohorten eller också ägnade sig åt stabstjänst. Finast var att syssla med planering, särskilt av stora materielprojekt. I denna grötlunk var det som om möjligheten av krig eller strid i stora delar av organisationen tonade bort. Förhoppningsvis har erfarenheterna från de internationella uppdragen och den nordiska stridsgruppen (NBG) under första halvåret 2008 väckt åtminstone delar av organisationen ur dvalan. Sker så mer allmänt, kan man hoppas att fokus inriktas på de stridande förbanden.

Inom officerskåren finns en spridd uppfattning att en officer skall kunna, och även kan, lösa varje uppgift. Varje funktion skall därför ha en militär chef. Bland sådana projektledare för exempelvis stora IT-projekt eller ekonomistyrning finns många skrämmande exempel på inkompetens. Civila experter måste släppas in och få karriärmöjligheter.

Till kompetensbristen bidrar att officerare roteras runt på olika poster i snabb takt; en generalist skall kunna bli general. Vart tredje, eller ofta vart annat, år byter de skrivbord eller deltar i olika utbildningar. Följden är att när de börjar behärska jobbet är de mentalt redan på nästa post.

En betydligt lugnare rotationstakt skulle öka effektiviteten i organisationen avsevärt, även om det går ut över den åstundade men haltande "generalistkompetensen". I stället borde försvaret inrikta sig på att välja ut och satsa på det fåtal officerare som är särskilt

lämpade att befordras till högre poster. Men det kräver hårda nypor från ledningens sida.

Detta är något som försvåras av bristen på civilkurage i den militära organisationen. Det finns en stark kollegialitet inom officerskåren som gör att man håller varandra om ryggen; ju högre grad desto hårdare kan man hålla. På så sätt kan alla särintressen, t ex försvarsgrenarna eller stora materielprojekt, få sitt; d v s bli lika missnöjda och därför inte känna sig överkörda.

Det som behövs är inget mindre än en kulturrevolution eller chockterapi i Försvarmakten. Även officerare måste lära sig att man måste bestämma sig, d v s ta beslut, även om det kanske smärtar.

En första åtgärd kunde vara att helt enkelt besluta att Högkvarteret och alla stödmyndigheter skulle skära ned sin personal med 25-30 procent. De som skall vara kvar måste handplockas. Övriga, som inte kan hjälpas till andra jobb, skulle skickas hem, om nödvändigt med lön. En symboliskt viktig åtgärd vore att skära ned antalet generaler och amiraler på central nivå. som hela tiden ökat medan Försvarmakten stadigt krympt.

Högkvarteret har omorganiserats ett otal gånger sedan 1990 – ofta med civila förebilder. Tyvärr har det bidragit till byråkrati och revirstrider, där de olika ledningarna (PROD, STRAT, INSATS etc) driver sina egna agendor. För att råda bot på dessa missförhållanden tror vi att det vore riktigt att Högkvarteret åter organiserades som en militär stab, d v s som en hierarkisk linjeorganisation med sektioner, avdelningar och detaljer på traditionellt och internationellt gängse vis.

Missriktade verksamheter, som den nya Försvarshögskolan, borde stängas. Den akademiska nivån såväl som kvalitén i den direkt yrkesinriktade delen av utbildningen kan ifrågasättas. Officerare som urvalsbefordras skulle i likhet med vad om sker exempelvis i USA och Storbritannien ges tillfälle att studera två-tre år på vanliga universitet för att lära sig fler problemlösningsmodeller än de specifikt militära, och för att få en breddad syn på samhället. Något universitet borde få en institution för *War Studies*. Självfallet behövs ett *Staff College*, för att ge de högre officerarna en kvalifice-

rad och grundlig professionsutbildning. Den verksamheten kan bara bedrivas i Försvarsmaktens regi.

Försvarsindustrin

Försvarsindustrin i Sverige är omfattande jämfört med de flesta små stater. Den är huvudsakligen utlandsägd. Den utgör ett betydande särintresse med tillskyndare inom det militära etablissemang, liksom inom de politiska partierna.

Stora ekonomiska ansträngningar har sedan andra världskriget gjorts för att upprätthålla försvarsindustrin på den stora bredd den har idag. Den börda som försvarsindustrin utgör för de samlade försvarsansträngningarna har naturligtvis blivit tyngre att bära genom krympande anslag och försvarets extrema bantning. Hemmamarknaden har helt enkelt blivit mycket liten. Lösningen kan vara export av krigsmateriel. Problemet är att det svenska försvaret i sådana fall krävs som s k referenskund. I regel är det omöjligt att sälja materiel utomlands som inte det svenska försvaret köpt, antingen vi behöver den specifika materielen eller ej.

Seriösa forskare har mot denna bakgrund ställt frågan om vi inte står inför ett val mellan antingen försvarsindustri eller ett fungerande försvar. Som det nu har blivit, har intressena bland politiker, militärer och industri lett till en slags både-och-politik som är en viktig delförklaring till försvarets förfall. För vår del är valet självklart. Ett fungerande försvar måste alltid komma i första rummet.

Det finns förvisso fördelar med en försvarsindustri i landet, men problemen hopar sig. Ett krympande försvar leder till korta serier, vilket innebär att utvecklingskostnaderna per enhet blir mycket höga. Därtill kommer att inköpen lätt blir slumpartade. Industrin i Sverige är bra på vissa materielslag, icke-existerande ifråga om andra. Vi har tillverkat över 200 JAS Gripen, men endast hälften används. Samtidigt har vi skandalös brist på helikoptrar, vilket förklaras av att vi inte har någon egen tillverkning etc.

Detta hindrar inte att det finns flera exempel på lyckade och kommersiellt livskraftiga svenska vapensystem, Dessa är dock of-

tast av mindre kostsamt och prestigefyllt slag, t ex, bandvagnar, pansarvärnsvapen, simulatorer m m

Ett stort problem är att en inhemsk utvecklande försvarsindustri leder till alltför täta generationsskiften av stora och dyra materiel-system. Detta för att utvecklings- och produktionsavdelningar skall få någorlunda jämn beläggning. Flyget är som så ofta ett avslöjande exempel.

Viggen och det amerikanska F-16 tävlade på 1970-talet i "århundradets vapenaffär" om att få exportera till Holland, Belgien, Danmark och Norge. F-16 tog hem affären. De fyra länderna skall ersätta F-16-plan i mitten eller till och med slutet av 2010-talet. Dessa F-16 har genomgått en genomgripande uppdatering, en s k *mid-life update*.

Under samma tid har flygindustrin i Sverige genomfört nyutveckling eller genomgripande uppdateringar av fem och ett halvt större projekt, nämligen JA 37 Viggen, AJS 37 Viggen, J 35J Draken, JAS 39 A/B Gripen samt JAS 39 C/D Gripen. Det "halva" projektet hänför sig till JAS 39 E/F, den s k Super-JAS som Norge tackade nej till senhösten 2008. 400 miljoner anslogs 2009 för förberedande studier av detta projekt, som avser ett nära nog helt nytt flygplan även om det liknar tidigare versioner på utsidan.

Det säger sig självt att denna höga omsättningstakt tär hårt på försvarsanslagen, så hårt att antalet plan stadigt sjunker och att flygvapnet inte har råd att ge flygförarna tillräcklig flygtid och planen adekvat beväpning.

JAS är även ett utmärkt exempel på vad som på engelska kallas *gold plating*, d v s det militär-industriella komplexets tendens att välja lösningar på teknikens absoluta framkant. Detta leder till stor teknisk och ekonomisk risktagning. I JAS-fallet blev själva flygplanet bra, men de höga kostnaderna har gått ut över bl a vapenköp och stridsledning (STRIL), vilket allvarligt försvagar JAS-systemet.

Ibland går det bra. Det gäller bl a svenskutvecklade ubåtar, stridsfordon 90, närpansarvärn, stridsbåtar och kamouflage. Ibland går det väldigt fel. Ett exempel är miljardrullningen på Nätverksbaserat försvar (NBF) som till stora delar varit bortkastad. Visbykorvettorna byggda med s k smygteknik är fortfarande inte operativa nio år

efter första sjösättning. Dessutom har man inte råd med luftvärnsrobotar åt dem, något som drastiskt begränsar deras operativa användbarhet. De kan i praktiken inte operera i situationer där det finns ett lufthot, vilket får betraktas som något tämligen unikt för ett modernt örlogsfartyg.

Det vore önskvärt om försvarsindustrin i Sverige mer skulle tvingas tillämpa *design-to-cost*-filosofin, d v s projekt får strikta kostnadsramar. Det gäller att åstadkomma något ”tillräckligt bra” inom dessa ramar. Sannolikt skulle det lägga sordin på den värsta teknologiförhävelsen, som alltför ofta lett till miljardslukande fiaskon. Men detta skulle kräva att beställaren inte sitter i knäet på industrin

Skall försvarsekonomi ha en chans att gå ihop måste vi välja vilken del av försvarsindustrin vi vill och förmår bevara. För oss är det självklart att den måste bantas och att kommersiellt livskraftiga delar, d v s sådana som inte är särskilt beroende av svenska beställningar, är de som i första hand bör bevaras. Men även här kan finnas undantag; det gäller exempelvis ubåtar, som är ett utomordentligt effektivt vapensystem.

Om statsmakterna av industri- eller regionalpolitiska skäl ändå vill ha kvar försvarsindustri bör det inte få gå ut över medelstilldelning en till det ”egentliga försvaret” och dess operativa förmåga.

Högre anslag behövs

En kulturrevolution inom Försvarsmakten, liksom en hårdhänt bantning av industristödet till försvarsindustrin i Sverige skulle kunna frigöra åtskilliga miljarder som kunde satsas på operativ förmåga, eller om man så vill försvarseffekt.

Men det skulle inte räcka för att bekosta den organisation vi skissat och som vi anser vara ett minimum av vad ett land med Sveriges storlek och sin geografiska belägenhet borde kunna ställa upp i rådande omvärldssituation.

Försvarets anslagsram har skurits ned med ca 25 procent sedan millennieskiftet och jämfört med mitten på 1990-talet ännu mer.

Vi anser att försvar och därmed förmåga att bidra till stabiliteten i vår del av världen är en statlig kärnverksamhet i lika hög grad som vård, skola och omsorg och inte kan ses som en budgetregulator.

Ett första steg att förverkliga ett trovärdigt försvar vore att återta de miljarder som skurits bort de senaste 15 åren, ca 13-15 miljarder, vilket fortfarande skulle innebära att försvarsanslaget hamnade väl under två procent av BNP som är Natos norm.

Kanske är detta på kort sikt ogörligt med rådande budgetläge, men det borde vara fullt möjligt när ekonomin förhoppningsvis tar fart.

Intill dess att så sker är det av avgörande betydelse att vi klargör vilken struktur och omfattning det försvar vi strävar efter skall ha. Detta för att vi skall sikta rätt med de pengar vi har i väntan på rimlig anslagsnivå. Därmed skulle vi kunna undvika att kortsiktigt fatta beslut som senare omöjliggör eller förordrar för försvaret att nå målbilden på längre sikt.

Vi hoppas att vi med denna skiss kan bidra till diskussionen om vart vi borde sträva.

11. Sammanfattning och slutord

Försvarsmakten är i dagsläget främst inriktad på internationella fredsfrämjande insatser. Att vi deltar i sådana insatser främjar i hög grad våra nationella politiska intressen och bidrar till att militära förbands förmåga att samverka med utländska stridskrafter förbättras.

Samtidigt har emellertid den nationella försvarsförmågan sjunkit till en oacceptabelt låg nivå. Detta har fått ske utan grundläggande säkerhetspolitisk och strategisk analys, vilket inte minst framgick av de yrvakna reaktionerna på Georgienkriget 2008. De tendenser i Rysslands inrikes utveckling och utrikes agerande, som ledde fram till detta kunde skönjas redan strax efter millennieskiftet, då Sverige inledde en hämningslös skrotning av fortfarande användbara försvarssystem med siktet inställt på ett framtida högteknologiskt försvar.

Den tio års nådatid som förutsattes innan ett nytt krigshot skulle kunna bli verklighet kan nu sägas ha runnit ut, utan att vi förstått att utnyttja den. Det innebär inte att Sveriges nationella överlevnad idag hotas. Däremot kan inte uteslutas att Ryssland kan utsätta de baltiska staterna för hot och påtryckningar med olika medel.

Idag utgör Sverige ett militärt underskottsområde. I svensk säkerhetspolitik verkar vi ha glömt bort att den viktigaste rollen för en försvarsmakt är att bidra till stabilitet i närområdet.

Den ensidiga svenska solidaritetsförklaring som antogs av Försvarsberedningen 2008 och vars skrivningar i väsentliga delar upprepas i inriktningspropositionen för försvaret 2009 kan bara tolkas så att man uppmärksammat att våra grannländer kan utsät-

tas för hot och att vi måste vara beredda att ge militärt bistånd. Styrkan i biståndsviljan framgår av att den kopplas till en förväntan att vi själva kan få hjälp i en kris.

Solidaritetsförklaringen är ett uttryck för insikten att försvaret av Sverige inte kan ses avgränsat nationellt utan som första prioritet bör ha att bidra till stabilisering av Östersjöområdet och bevarande av våra unionspartners, särskilt de baltiska staternas, suveränitet. Vi utgår från att solidaritetsförklaringen är allvarligt menad. Vi utgår också från att vi inte kommer att genomföra hjälpinsatser ensamma, men tror att en snabb svensk insats kan vara det som avgör om EU och/eller Nato förmår komma till undsättning.

Vi vill framhålla att ett försvar med reella möjligheter att i praktiken svara upp mot solidaritetsförklaringens utfästelser inte innebär krav på fler svenska stridskrafter än en mer kortsynt egoistisk politik. I den mån en sådan i vårt geopolitiska läge alls är möjlig skulle den tvärtom kräva starkare eget försvar genom att vi avsvär oss hjälp från andra. Redan för att fylla den stabiliserande roll som måste vara huvudmålet för svenskt försvar behövs en försvarsmakt av minst den omfattning vi skisserat. Däremot kräver solidaritetsförklaringen beredskap att snabbt kunna göra insatser i närområdet för att bevara stabilitet och säkerhet och hindra kriser att eskalera till omfattande krigshandlingar.

Solidaritetsförklaringen är dock i dagsläget inte trovärdig. För detta krävs som vi visat i denna skrift:

- att politiker och allmänhet görs medvetna om vad vi lovat och motiven för detta
- att Försvarsmakten rustas upp så att den har en rimlig chans att lösa de operativa uppgifter som deklarationen kan komma att medföra
- att nödvändiga förberedelser för sådana uppgifter görs i samverkan med de stater som vi vill kunna ge bistånd och tänkbara allierade i en biståndsaktion.

Dessa åtgärder brådskar. Om de inte genomförs riskerar vi att i en kris ha att välja mellan att svika våra löften och att skicka soldater i strid med mycket dåliga odds.

Ordförklaringar

Amfibieförband	Förband avsett bl a för strid i skärgårdsterräng I en svensk amfibiebataljon ingår kustjägare robotförband, minförband och granatkastarförband.
AWACS	<i>Airborne Warning and Control System</i> , Luftbu- ren luftbevakning och stridsledning av flygför- band.
Bataljon	Markstridsförband, storleksordning 500-1000 man. Består bl a av ett antal kompanier.
Brigad	Markstridsförband, storleksordning 4000-5000 man. Består bl a av ett antal bataljoner.
FAC	<i>Forward Air Controller</i> . Ledningsenhet för att i samverkan med arméförband leda flygunderstöd, t ex med laserpekare.
Ingenjörförband	Förband för att understödja stridande förband med förbindelse- förstörings- och befästnings- arbeten.
JSTARS	<i>Joint Surveillance and Target Attack Radar Sys- tem</i> , amerikanskt flygburet system för mark- spaning och markstridsledning.
Jägarförband	Lätt utrustat markstridsförband, bl a avsett för strid bakom fiendens linjer.

Korvett	Mindre örlogsfartyg på 500-2 000 ton, avsett för främst ytattack och ubåtsjakt.
Kår	Högre arméförband, storleksordning 20 000 man.
Manöverförband	Markstridsförband avsett för rörlig strid.
Mekaniserat förband	Markstridsförband bestående av infanteri transporterat i pansarskyddade fordon med bl a stridsvagnar som understödsvapen.
<i>Special forces</i>	Elitförband som i små grupper opererar bakom fiendens linjer.
SSG	Särskilda skyddsgruppen, svensk insatsstyrka som ingår i Försvarmakten specialförband Dess uppgifter är bland annat strid, underrättelseinhämtning samt person- och objektsskydd.
Stamfartyg och stamflygplan	Fartyg och flygplan, organisatoriskt tillhörande Försvarmakten.
Underhållsband	Förband för att förse stridande förband med förammunition, drivmedel, mat och andra förnödenheter samt understödja med reparationer och sjukvård.

Utgivet av Den Nya Valfärden

- Kommunala bolag – laglöst land (2009)
- Bara företagare skapar nya, riktiga jobb (2009)
- Storebror tar fram munkaveln (2009)
- Hälso- och sjukvårdsföretagsmodellen (2009)
- Olagligt billigt – kommunala underprisförsäljningar (2008)
- Integritetens lilla röda (2008)
- Regeringen har fel om arbetsrätten – företagarnas egen uppfattning (2008)
- Förenkla reglerna för småföretagare (2007)
- Den stora obalansen – hur lagarna missgynnar småföretagare (2007)
- Varför straffa den som försöker göra rätt (2007)
- Värsta krånglet (2007)
- Mansförtryck och kvinnovälde (2007)
- Fullt fokus på företagare
- europeiska företagare ger råd till Sveriges regering (2007)
- Med storbror i byxfickan – integritetsrisker med RFID-chips (2007)
- Roligt värre (2007)
- Med storbror i uppfinnarverkstan – ny digital övervakning från automatiska öron till internetdammsugare (2006)
- Med storebror i baksätet – digital övervakning av dina bilfärder (2006)
- Nya beska droppar – korta kritiska krönikor (2006)
- Första hjälpen
- Om dina anställda blir sjuka – en liten handbok (2006)
- Var tredje får inte vara med
- en studie om arbetslösheten bland invandrare (2006)
- Hur hög är arbetslösheten, egentligen? (2006)
- Ole, dole, arbetslös
- nästan 3 av 10 ungdomar 16-24 år saknar jobb (2006)
- Ge de arbetslösa en chans
- 150 000 nya jobb genom halverade arbetsgivaravgifter (2006)
- Så lyckas du som företagare
- de bästa tipsen från svenska entreprenörer (2005)
- Bakom skurkar och skandaler (2004)
- Värsta krånglet (2004)
- Jobbet är att mata puman
- hur och varför försäkringskassorna slarvar bort 40 miljarder om året av skattebetalarnas pengar (2004)
- Tankebok för entreprenörer
- 222 citat från Aristoteles till Ingvar Kamprad (2003)
- Entreprenören bakom allt

- 101 svenska succéer från ABBA till ölburkar (2002)
- Beska droppar** – korta kritiska krönikor (2002)
- Skärp dig, Svensson**
 - med deklarationen om medborgerliga skyldigheter (2002)
- Personvalsparti** – bot för trötta partier (1999)
- Berättelsen om jobben** (1996)
- Baksmällan** – förutsättningar för politisk tillnyktring (1995)
- Molnstoden** – en vision för svenska folket (1994)

Den Nya Välfärden har även givit ut Medborgarnas offentliga utredningar

- MOU 2010:1 Trovärdig solidaritet? – försvaret och solidaritetsförklaringen
- MOU 2000:1 Sveriges två gränser – om invandrapolitiken
- MOU 1999:1 För Sverige – på tiden!
- MOU 1998:1 Samhällsmoral i praktiken
- MOU 1997:1 Entreprenören i högsätet
- MOU 1996:2 Kommunala företag – hot mot demokrati
- MOU 1996:1 Den nya arbetsrätten – ett förslag
- MOU 1995:3 Järntrianglar – förnyelsens fiende nummer ett
- MOU 1995:2 Irrfärdens slut – för sunda statsfinanser
- MOU 1995:1 När folkhemmets barn blivit vuxna
- MOU 1994:1 HSF-modellen – patientmakt och kvalitet
- MOU 1993:2 Charta Nova – politik för entreprenörskap
- MOU 1993:1 Barnomsorg enligt kundvalsmodellen
- MOU 1992:2 Hälsa- och sjukvård för 2000-talet
- MOU 1992:1 Eget val i äldreomsorgen – handledning
- MOU 1991:6 Hur man säljer allmännyttehus – handledning
- MOU 1991:5 På egna ben – reformera organisationsstödet
- MOU 1991:4 Skolpeng hösten 92 – en handlingsplan
- MOU 1991:3 Självständiga kommuner
- MOU 1991:2 Sänkta skatter för en ny välfärd
- MOU 1991:1 Företagsamhetens förutsättningar
- MOU 1990:3 En marknad för bostäder åt alla
- MOU 1990:2 Medborgarnas miljömanifest
- MOU 1990:1 Minska statsskulden – sälj tillgångar
- MOU 1989:1 Sänkt skatt för alla
- MOU 1988:1 En ny grundlag – ett förslag



Vad innebär solidaritetsförklaringen för Sverige? Har vårt försvar vad som krävs eller är den nya säkerhetsdoktrinen bara ett spel för gallerierna?

Sedan det kalla krigets svala dagar tog slut har Sverige, liksom stora delar av världen, nedrustat. Sverige har nedrustat till en nivå där insatta bedömare - och 57 procent av medborgarna - menar att Sverige numera knappast kan försvara sig. Sveriges riksdag har antagit den så kallade solidaritetsförklaringen som exempelvis skulle kunna medföra att Sverige enskilt skickade trupp för att försvara ett ansatt baltiskt land tills trupper från EU och NATO hinner anlända.

Det är höga ambitioner för ett land vars försvar skurits ner till ett minimum. Och att Ryssland inte förvandlats till den välartade demokrati vi hade förväntat oss efter Sovjetunionens fall gör situationen desto mer oroande.

Bo Hugemark och Johan Tunberger utvecklar här hur man kan överbrygga klyftan mellan ord och handling så att Sverige får ett försvar som närmar sig den nya säkerhetsdoktrinen. Dessutom pekar de på vikten av att förankra politikernas planer hos medborgarna.