

ÖB debattartikel på Newsmill den 26 oktober

ÖB: Vi behöver mer pengar för att behålla vår förmåga

Publicerad: 2011-10-26 13:10, Uppdaterad: 2011-10-26 13:10

Den insatsorganisation försvarsmakten nu bygger kommer att kräva ekonomiska tillskott och/eller effektiviseringar efter 2014. Rent militärt ser vi goda möjligheter till djupare samarbete i Norden och EU, men för det krävs politiska beslut, skriver Sverker Göranson, överbefälhavare.

Försvarsmaktens ekonomi är i dag i balans. Men efter 2014 ser det i mina ögon annorlunda ut. Oförändrade anslag då skulle betyda minskad operativ förmåga i förhållande till omvärlden. Orsakerna är många - bland annat måste materielen förnyas om vi ska kunna hålla operativ förmåga i paritet med vår omvärld. Dessutom ökar kostnaderna för försvarsmateriel snabbare än konsumentprisindex, KPI. Ett insatsberett försvar ställer också andra krav än de senaste årens värnpliktsförsvar som hade begränsad utbildning till krigsförband i låg beredskap.

Låt mig till en början fokusera på de förändrade säkerhetspolitiska och försvarspolitiska förutsättningar som är dimensionerande faktorer för det nya försvar som vi är i full färd att bygga upp. Den organisation som vi nu skapar, Försvarsmaktsorganisation 14, kommer att vara färdigbyggd 2019, dvs bemannad, materielsatt och övad.

Tjugofyra timmar om dygnet, sju dagar i veckan, året om agerar vi. Försvarsmakten är inte en myndighet som andra. Våra medarbetare ska kunna rädda liv, kunna offra sina egna liv, men även kunna ta andras liv.

Syftet med vår verksamhet är att uppfylla de mål för det militära försvaret som riksdag och regering lagt fast. Sättet att lösa de uppgifter som ålagts Försvarsmakten påverkas av hur omvärlden utvecklas.

Det värnpliktsförsvar som infördes 1901 var väl lämpat att genom allmän mobilisering möta ett hot mot Sveriges territorium. Genom Berlinmurens fall förändrades hotbilden. Kraven på Sveriges försvarsmakt är i dag helt annorlunda än under kalla kriget då vi hade en statisk hotbild med NATO på ena sidan och Warszawapakten på den andra. Förvarningstiderna var annorlunda och hoten var lättare att identifiera och definiera. Dessutom var insatsområdena mer förutsägbara - uppgiften var att försvara det svenska territoriet.

För drygt ett år sedan, den 1 juli 2010, avslutade Sverige ett 109 år gammalt system. Sedan detta datum tillämpas inte den allmänna värnplikten i fredstid, utan den vilar. Istället bygger vi ett nytt försvar som ska vara flexibelt och ha en hög tillgänglighet genom att det bygger på frivillig rekrytering.

Just nu är vi för fullt i färd med att bygga det nya försvaret. I denna omvandlingsprocess ska vi inte glömma att en plan är en plan och inte en etablerad sanning. Den kommer att ändras och justeras i takt med omvärlden och vunna erfarenheter. Vi rör oss på helt oprövad mark eftersom det arbete vi nu genomför, aldrig tidigare har genomförts.

Vi bygger något helt nytt. Det ställer nya och mycket stora krav på vår egen organisation som arbetar och levererar resultat under högt förändringstryck.

Vi befinner oss mitt i ett intensivt omvandlingsskede där vi tagit flera stora steg mot införandet av det nya försvaret. Dagens omställning blir än mer omfattande eftersom vi under en period precis före och efter millennieskiftet hade drastiskt sänkta krav på beredskap givet den då uppfattade positiva omvärldsutvecklingen. Men omställningen blir också så stor eftersom de insatsmiljöer som dagens organisation har att agera i inte bara kan vara belägna långt bort från Sverige utan också är mer diversifierade än tidigare.

Från och med 1 juli förra året har vi ett professionellt försvar med anställda gruppbefäl, soldater och sjömän, s.k. GSS. När systemet är fullt utbyggt kommer merparten av dessa att vara deltidssoldater och därmed tidvis tjänstgörande, s.k. GSS/T och vanligtvis tjänstgöra periodvis inom arméförbanden. Flygvapen- och marinförbanden kommer i hög grad att bemannas med kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS/K. Dessa förband inriktas i första hand mot närområdesuppgifter och har därmed en högre beredskap än våra arméförband.

För att upprätthålla och utveckla deltidssoldaternas förmåga, kommer dessa att tjänstgöra i Försvarsmakten med regelbundna intervaller. Just nu genomför vi bland annat olika sorters krigsförbandsövningar med deltidssoldater.

Inom ramen för Försvarsmaktsorganisation 14 finns också ett behov av tidvis tjänstgörande officerare med rätt kompetens. Vi har därför under året inlett nyutbildning av reservofficerare. Kraven på reservofficerarna i det nya försvaret kommer att vara avsevärt högre än tidigare. De ska tjänstgöra i insatsberedda och insatta förband och måste därför ha en hög tillgänglighet.

När reformen är helt genomförd 2019 kommer vi att ha en försvarsmakt i vilken förbanden har hög insatsberedskap. Vi kommer att ha 50 000 kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande officerare, specialistofficerare, samt gruppchefer, soldater och sjömän.

Det är en stor omställning för Försvarsmakten att aktivt gå ut och rekrytera gruppbefäl, soldater och sjömän där de flesta av dessa endast ska tjänstgöra hos oss några år. Vi måste nå ut till hela befolkningen. En särskild utmaning för oss är att rekrytera fler kvinnor. Att vi efter snart 30 år inte lyckats få mer än cirka fem procent kvinnliga officerare är i mina ögon underkänt.

Erfarenheterna från det första året med frivillig rekrytering är goda. Intresset för den grundläggande militära utbildningen, GMU, har varit mycket stort. Utmaningen i närtid för oss är att vidmakthålla intresset för Försvarsmakten bland dem som inte kunnat beredas plats i de utbildningsomgångar som genomförts.

På lite längre sikt ligger utmaningen sannolikt i att behålla våra soldater och sjömän under sex till åtta år, dvs den tjänstgöringstid vi planerar för. Erfarenheter från andra länder visar att den utbildning som ges inom försvarsmakter är attraktiv för andra arbetsgivare. Detta är ett gott betyg för den utbildning som ges inom det militära. Men också en osäkerhetsfaktor som vi måste ha beredskap att hantera.

Andra länders erfarenheter visar även på betydande utmaningar. Anställda soldater och sjömän kräver andra förutsättningar än värnpliktiga. För att rekryteringen ska bli framgångsrik måste det finnas förutsättningar för den växeltjänstgöring mellan civil och militär yrkesutövning som kommer att bli aktuell för de tidvis tjänstgörande soldaterna och officerarna. En lagstiftning som reglerar tjänstgöring för de tidvis tjänstgörande är därför helt nödvändig och bereds för närvarande av våra uppdragsgivare. Försvarsmakten ger dock redan möjligheter för intresserade att på frivillig väg teckna överenskommelser med Försvarsmakten om tidvis tjänstgöring. Vi använder detta för att efterhand skapa oss erfarenheter inför den skarpa implementeringen av systemet när lagstiftningen finns på plats.

Det nya försvaret har ett stort ansvar för hela kedjan rekrytering, utbildning, anställning och uppföljning av veteraner. För att vi ska lyckas med denna gigantiska samhällsreform som uppbyggnaden av Försvarsmaktsorganisation 14 innebär, måste alla delar av samhället vara engagerat. För vår egen del krävs det ett engagemang inom andra verksamheter än i dem som vi traditionellt verkat i.

Jag tänker här särskilt på att skapa goda förutsättningar och villkor för att våra anställda soldater och sjömän med familjer ska kunna ha ett

fungerande vardagsliv. Givet att vi har ett försvar som skall kunna genomföra fler insatser än tidigare kommer vi sannolikt också att ha många fler veteraner än tidigare. Vi lägger nu sista handen vid den struktur, både centralt och lokalt, som ska ta hand om våra veteraner. Men veteranfrågan berör också så många andra delar av samhället, inte minst sjukvården och socialförsäkringssystemet och de civila arbetsgivarna. Frågan måste därför vidgas så att ingen veteran riskerar att hamna i kläm mellan olika system. Detta är ett ansvar för hela samhället, inte minst för riksdag och regering.

Vad är det då för förändrad omvärld som det nya försvaret har att möta?

Det insatsförsvar vi nu bygger ska kunna verka även i andra miljöer än det försvar som vi hade under kalla kriget. Försvarsmaktens unika kompetens är som alltid väpnad strid men de nya utmaningarnas komplexitet ställer än större krav på att Försvarsmakten samverkar med andra, såväl nationellt som internationellt. För att bemöta de nya utmaningarna måste vi också göra en mer allsidig analys och våga tänka "out of the box". Det krävs givetvis även goda underrättelser för att kunna följa och förutse olika skeenden.

I vårt närområde förändras de militära styrkorna i samma riktning som våra egna. Gårdagens stora värnpliktsförsvar omvandlas till avsevärt mindre, men betydligt mer tillgängliga och flexibelt användbara insatsstyrkor. Risken för en stor militär urladdning mellan stormaktsblocken, som vi rustade för att möta under det kalla kriget, känns i dag väldigt avlägsen. Terrorbalansen har ersatts av en grundläggande oförutsägbarhet som vi måste överbygga med ökat internationellt samarbete för att bygga förtroende, förebygga konflikter och hantera konflikter.

Oförutsägbarheten och komplexiteten gör det svårare att tydligt urskilja militära hot. Vi ser fler sammansatta hot med ofta komplicerade, gränsöverskridande orsakssamband som t.ex. IT-hot, ekonomiska förändringar, miljöproblem, terrorism och pandemier. Det kan emellertid inte uteslutas att denna komplexa värld, oaktat var i geografien, resulterar i olika militära situationer.

Utvecklingen i Nordafrika visar även de att de mest oväntade händelser kan få mer långtgående konsekvenser, även militära, än vad man kan vänta sig. Inte trodde vi väl i början av året att vi skulle ha haft svenska Gripenplan över Libyen?

Förändringarna i Nordafrika kommer att påverka den strategiska och militära situationen i en geografisk region nära Europa.

Europas och USA:s ekonomiska kris påverkar många olika områden. Inte minst handlar det om huruvida de inrikespolitiska ekonomiska och sociala utmaningarna innebär att Europa och USA inte orkar med att hantera och bemöta de viktiga utrikespolitiska förändringar som nu sker i världen.

Bland annat får västvärldens ekonomiska kris konsekvenser för försvarsbudgetarna som krymper i Europa och USA. Samtidigt sker en upprustning inte minst i Asien. Den globala tyngdpunkten förskjuts alltmer österut, vilket också resulterar i att USA alltmer riktar sitt fokus mot Stilla Havsområdet.

En globaliserad ekonomi är beroende av fungerande flöden. Dessa flöden måste säkras på ett eller annat sätt. Den som har kontroll på flödena har också ett övertag. Flödena följer inte nationsgränser utan är gränsöverskridande. Detta borde också påverka den roll nationalstaten kommer att ha i framtiden. Redan i dag ser vi ekonomiska centra som växer fram ur regionala, eller kanske än vanligare transregionala kluster. I framtiden kommer storstadsregionerna med största sannolikhet att spela en mer framträdande roll även inom säkerhetsfrågor. Dessa tendenser kommer också att ha säkerhetspolitiska implikationer.

I vårt närområde ser vi ett ökat intresse för Östersjö- och Arktisregionerna. I mångt och mycket är detta kopplat till energi- och handelsflöden.

Det ökande intresset för Arktis har koppling till klimatförändringarna. En konsekvens av dessa är att farlederna i regionen i framtiden beräknas vara navigerbara året om, något som förkortar distributionstider men också underlättar en konstant marin närvaro i en region med stora potentiella energifyndigheter. Vi ser ett ökat intresse för Arktis strategiska betydelse bland de närmast geografiskt berörda staterna. Dessutom finns andra aktörer utanför det omedelbara geografiska närområdet men med indirekta strategiska intressen i Arktis.

Vad gäller Östersjöregionen kan konstateras att detta miljömässigt så känsliga innanhav har fått förnyad aktualitet i samband med ökade handels- och energiflöden. Antalet fartygsrörelser i Östersjön har ökat kraftigt under de senaste 10 åren och denna ökning förutspås fortsätta.

Det gemensamma sjöövervakningssamarbetet SUCBAS där Sverige tillsammans med alla övriga Östersjöstater utom Ryssland delar sjölägesbild är ett utmärkt exempel på samarbete. En miljöolycka i Östersjön skulle vara gränsöverskridande och beröra flera av Östersjöns strandstater.

Länderna i Östersjöregionen binds också alltmer samman genom ekonomiskt och kommersiellt utbyte, kulturellt utbyte och även genom olika energiflöden. De ömsesidiga beroendena ökar, vilket i huvudsak är positivt men innebär också ökat krav på ansvarstagande för alla parter.

Det strategiska internationella militära intresset för Östersjön varierar över tiden. Såväl Ryssland som NATO och olika NATO-länder övar i vårt närområde. En ökad övningsverksamhet understryker behovet av förtroendeskapande åtgärder mellan de övande, allt i syfte att undvika eventuella missförstånd.

Det är en dynamisk strategisk och militär utveckling som avtecknar sig i vårt omedelbara närområde där mycket begränsade militära åtgärder i en så kompakt miljö kan få oförutsedda signaleffekter. I en globaliserad värld kan en begränsad förändring i säkerhetsläget ske snabbt inom ramen för det rådande säkerhetspolitiska läget.

Just nu genomför Ryssland en militärreform. Syftet är att, precis som Sverige, skapa ett insatsförsvaret med mindre volym men med högre kvalitet och tillgänglighet. Den ryska reformen beräknas vara genomförd kring 2020, ungefär samtidigt som vår egen reform. Därtill moderniseras både de strategiska och taktiska ryska kärnvapnen. Vad man bör ha i minnet är att den ryska krigsmakten även efter reformen kommer att ha en avsevärd numerär jämfört med åtminstone alla stater i vårt närområde.

För att minimera risken för oförutsedda, och därmed potentiellt dramatiska, händelseutvecklingar har vi alla ett ansvar för att skapa förutsättningar för förutsägbarhet. Grunden för detta är stabila demokratier och vår gemensamma värdegrund. Vi skapar denna förutsägbarhet genom att arbeta tillsammans. För svenskt vidkommande är vårt EU-medlemskap och vårt partnerskap med NATO helt centrala i detta arbete. Lika centralt är ett starkt och fungerande transatlantiskt samarbete, liksom våra bilaterala militära samarbeten - särskilt i vårt närområde.

En säkerhetspolitisk balans i vårt närområde uppstår när området är öppet för flera aktörer, såväl större som mindre, vilka i sin tur arbetar gemensamt. Säkerhet i samverkan utgör också en förutsättning för att hålla Östersjöns in- och utlopp öppna så att de olika flödena kan löpa friktionsfritt.

Respektive utveckling i Östersjön och Arktis kan inte ses isolerade från varandra. Många av utmaningarna är likartade, inte minst kopplade till energi- och handelsflöden. Därtill påverkar utvecklingen i Arktis direkt några av våra närmaste grannar, Norge, Danmark och Ryssland, och indirekt oss själva och Finland.

Utvecklingen i vårt närområde i kombination med det som sker längre bort innebär att vi måste tänka i olika dimensioner på samma gång. Nationellt,

närområdet och globalt. För att underlätta analysen av hur Sverige på bästa sätt försöker möta morgondagens utmaningar borde vi än tydligare definiera vad som är svenska intressen och utifrån dessa identifiera vilka prioriteringar med långsiktig målbild som bör göras. En sådan analys låter sig naturligen inte göras i ett snävt nationellt perspektiv, utan måste göras i en bredare kontext.

Eftersom dagens och morgondagens utmaningar är avsevärt mer sammansatta än tidigare och hoten ofta är nationsöverskridande kan inte Sverige - och knappast något annat land heller - hantera dagens utmaningar utan att samverka med andra. Detta är något som tydligt lades fast av den senaste försvarsberedningen. Den svenska solidaritetsförklaringen gentemot EU och de nordiska länderna innebär att vi både ska kunna ta emot hjälp och kunna ge hjälp. Givet den komplexitet som de nya utmaningarna uppvisar, kan solidaritet ta sig uttryck i många former. För Försvarsmaktens vidkommande analyserar vi just nu vilka krav detta ställer på oss rent militärt.

Härvidlag utgör den nationella försvarsplaneringen en grundbult för vårt insatsförsvar. Under 2010 återupptog Försvarsmakten den nationella försvarsplaneringen som sedan tio år legat på en mycket låg nivå på grund av den s.k. strategiska time-outen, givet den då positivt uppfattade omvärldsutvecklingen. Den planering vi nu genomför sker i en ny omvärld och med nya förutsättningar, med ett insatsförsvar. Återtagandet av en högre beredskap kommer att ske successivt.

Med den återupptagna nationella försvarsplaneringen kommer alla delar av Försvarsmakten att ha tydliga mål för vad som krävs för att kunna lösa sina fördefinierade uppgifter. Den kommer också att ge en bild av hur vi klarar att lösa uppgifter inom en given resursram och därmed ge ingångsvärden för vilka operativa behov Försvarsmakten relativt omvärldsutvecklingen har i framtiden.

Att behålla den operativa förmåga vi har i dag i förhållande till vår omvärld kommer i framtiden att kräva ekonomiska tillskott. Prolongerade resursramar innebär minskad operativ förmåga, och kommer att kräva tydliga vägval ifråga om vilka förbandstyper vi behöver producera själva, och vilka vi kan förlita oss på samarbete med andra för att få tillgång till. När vi kommer till vägvalen är det viktigt att vi kan grunda dem på ett militärstrategiskt och operativt tänkande kring hur Sverige och svenska intressen ska kunna skyddas.

Ett insatsförsvar ställer också andra krav på den planering som genomförs. Insatser kan inte genomföras med kort varsel utan planering. Erfarenheter från andra länder med insatsförsvar visar på betydelsen av att studera olika möjliga scenarios för en insats. Planering innebär inte beslut om insats. Jag bedömer att även Sverige och den svenska försvarsmakten har behov att genomföra förberedande planering i ökad omfattning. Detta blir ständigt viktigare i den föränderliga omvärlden.

För att än bättre kunna bemöta de nya utmaningarna på ett nationellt plan krävs en fördjupad civil-militär samverkan. Bland annat därför kommer vi under 2013 att inrätta fyra regionala staber i Boden, Stockholm, Skövde och Rivingehed. Stabernas uppgift blir att under Högkvarteret samordna den markterritoriella verksamheten och ha en beredskap att leda hemvärn med de nationella skyddsstyrkorna. De kommer också att samverka med civila regionala och lokala myndigheter, för den nationella försvarsplaneringen och insatsledningen.

Ett insatsberett försvar innebär höga krav på tillgänglighet och användbarhet för både personal och materiel. Försvaret är den del av samhället som ska fungera även när andra delar är utslagna eller förlamade av en kris som hotar vår suveränitet eller existens. Rimligen innebär detta att normaldrift i fredstid inte ska vara normerande för vår egen verksamhet. Ett insatsberett försvar kräver fortlöpande och långsiktiga investeringar i rekrytering, utbildning, övning och materiel. Det måste också ha en basorganisation som stödjer insatsorganisationen inom många centrala områden som t.ex. logistik, infrastruktur och utbildning.

Insatsberedda förband måste ha materiel som är färdigutvecklade och som kan användas direkt i en insatsmiljö som är betydligt mer diversifierad och som förändras snabbare än vad vi tidigare varit vana vid. Den måste uppfylla dagens operativa krav och ge ett fullgott skydd. Vi beställer inte längre materiel som ska läggas i mobiliseringsförråd, utan materielen ska oftast användas direkt för övningar eller skarpa insatser.

Att rekrytera personal, få dem att stanna, att utrusta och öva förband, att genomföra insatser nationellt och internationellt kostar pengar. En långsiktig ekonomisk stabilitet och förutsägbarhet är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktsorganisation 14 och för att skapa en försvarsmakt som klarar kraven på nationell förmåga och våra internationella åtaganden både i dag och imorgon. Vår ekonomi är på kort sikt i balans, förutsatt att ett antal åtaganden infrias. På längre sikt, dvs bortom 2014, den period riksdagen inte tagit ställning till, ser vi att den insatsorganisation vi nu bygger kommer att kräva ekonomiska tillskott och/eller effektiviseras om dess förmåga operativt ska kunna bibehållas.

Vad beror det då på?

Vi vet att vi under de kommande åren måste fatta beslut i många stora materielprojekt vilka har långtgående konsekvenser för Försvarsmaktens ekonomi. Flera äldre materielssystem måste moderniseras eller ersättas med nya om vi ska behålla operativ förmåga i paritet med vår omvärld. Ett insatsberett försvar kräver nämligen investeringar för framtiden.

Exempelvis har vi bandfordon som anskaffades under 1980- respektive 1960-talet, vilka behöver ersättas för att öka skyddsnivån och den taktiska rörligheten i förbanden. Stridsbåtssystemet, vars nuvarande serieleveranser påbörjades 1991, behöver omsättas och anpassas till modern stridsteknik och skyddsnivå under den kommande tioårsperioden. Och om vi ska kunna vidmakthålla operativ nivå i förhållande till omvärlden krävs ett förmågelyft för det svenska stridsflygsystemet kring 2020. Givet stridsflygsfrågans komplexitet och dignitet behöver Försvarsmakten tid för att förbereda ett kvalificerat militärt råd avseende den fortsatta utvecklingen av stridsflygsystemet. Vi återkommer med besked i samband med nästa års budgetunderlag.

I ljuset av den snabba och svårförutsägbara omvärlds- och teknikutvecklingen kommer vi också att få ta ställning till behovet av helt nya förmågor och helt ny materiel. Men utan välövad och kompetent personal kan inte det bästa materielssystem i världen fungera. Därför måste vi också beakta vikten av att långsiktigt investera i utbildning och övning av vår personal. Det här är avgörande frågor för Försvarsmakten både i dag och imorgon. Det finns inga enkla lösningar eller beslut i dessa frågor.

Styckkostnaderna för försvarsmateriel har ökat kraftigt både i Sverige och internationellt under efterkrigstiden. En FOI-studie, vars resultat och slutsatser väl sammanfaller med studier genomförda i andra länder, visar att kostnadsutvecklingen är långt snabbare än den allmänna prisutvecklingen mätt med konsumentprisindex (KPI) och än snabbare än de prisindex för verkstadsvaror som påverkar prisuppräknningen för materielanslaget. Kostnadsökningar uppkommer framför allt vid generationsskiften.

Sveriges försvarsmakt är inte den enda som står inför denna typ av framtida ekonomiska utmaningar. Frågan om ekonomisk rationalitet har fått förnyad internationell aktualitet i samband med den ekonomiska krisen. I tider med oförändrade eller minskade försvarsanslag måste nationer hitta nya kreativa lösningar där förmågor utvecklas avsevärt mer kostnadseffektivt än i dag, och kanske även delas mellan ett eller flera länder.

Vi måste våga ompröva nationella ståndpunkter för att hitta mer rationella sätt att producera förmågor. Vi bör beakta de möjligheter som olika typer av samarbeten med andra länder kan ge, både regionalt och i vidare geografiska cirklar. Rent militärt ser vi goda möjligheter till samarbete såväl i den nordiska kretsen som i EU. Men det finns också trösklar som ibland försvårar samarbetet, vilka endast kan lösas genom politiska beslut.

Man ska också hålla i minnet att denna typ av processer som måste vara långsiktiga ofta berör frågor som inte sällan är kopplade till olika typer av nationella identitetsmarkörer. En förutsättning för en framgångsrik effektiviseringsprocess bygger därför på ett ömsesidigt förtroende och förutsägbarhet.

Den bild jag tecknat ger vid handen att vi lever i en värld där ömsesidiga beroenden inom snart sagt alla områden ökar. Den gamla devisen ensam är stark går inte att applicera i dagens värld. För att kunna bemöta dagens och morgondagens utmaningar krävs att vi arbetar tillsammans med andra, såväl nationellt som internationellt.

Tillsammans skapar vi säkerhet!