

## SAMMANFATTNING:

Det svenska försvarets förmåga är starkt ifrågasatt. Det finns en diskrepans mellan vad vi förväntar oss i form av beskydd och vad vårt försvar är kapabelt att leverera. Utvecklingen är en följd av en rad försvarsbeslut som alla skurit ned försvarets

resurser eller riktat dessa mot nya områden som internationella insatser. Under 00-talet fattades en serie beslut som visat sig vara ekonomiskt orealistiska och kraftigt urholkad den svenska försvarsförmågan.

Rapporten är en lätt bearbetad version av Carl Bergqvists serie Prolog som tidigare publicerats på författarens blogg Wiseman's Wisdoms och på Frivärld Magasin.

# Försvarspolitikens kollaps under 00-talet

AV: CARL BERGGQVIST

## Inledning

Denna text tillkom från första början som en försvarspolitisk bakgrund till Folk och Försvars rikskonferens i Sälen 2013 i form av ett antal blogg-inlägg på Wiseman's Wisdoms under titeln *Prolog*. Jag har alltid varit av åsikten att om man inte minns sin historia och hur man hamnat där man är i dag och lär sig av detta så kan man aldrig framgångsrikt forma sin framtid. Den försvars- och säkerhetspolitiska debatten i Sverige tenderar att ha ett mycket kort minne och i alltför hög grad domineras av just de nyheter som varit på tapeten de senaste tolv månaderna. Inför 2013 års rikskonferens upplevde jag 90-talets försvarsdebatt och försvarsbesluten år 2000 och 2004 som i hög grad bortglömda, trots att dessa i hög grad var orsaken till den turbulens vi vintern 2013

upplevde i försvarspolitikerna med bland annat ÖB Sverker Göransons uttalande till SvD om "enveckasförsvaret".

Jag ville med inläggsserien *Prolog* bland annat påvisa hur dagens försvarspolitik kommit att frångå bedömningar som Försvarsberedningen gjort genom åren, där riksdag och regering nu bland annat helt bortser från de kriterier som sattes upp som beslutstillfällen för att återta en högre militär förmåga.

Inför Folk och Försvars rikskonferens 2014 blev jag tillfrågad av Stefan Olsson, Frivärld, om man kunde få återpublicera *Prolog*. Jag hade själv haft samma tankegångar och var dessutom i färd med att skriva ytterligare en del för att rekapitulera tiden från den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2009 till vintern 2014. Den rapport du nu läser är *Prolog* lätt omskriven för

att bättre passa ett tryckt format och dagens datum.

*"Ja, jag kan bara medge att 1925 års försvarsbeslut var resultatet av en felbedömning."*

Richard Sandler 1964, statsminister vid 1925 års försvarsbeslut

## Upptakten till ett nytt försvarsbeslut

Försvarsberedningen fick sommaren 2012 uppdraget att ta fram ett underlag för ett nytt försvarsbeslut. Under hösten 2012 fick Försvarsmakten en rad mycket detaljerade och framför allt omfattande frågor i form av "Regeringsbeslut 7 2012", på vilka svar skulle lämnas vid ett antal tidpunkter under 2013. Utifrån skrivningarna i regeringsbeslut 7 rädde det inget större tvivel om att det är utför som det

pekar såväl avseende finansiering som numerärer inom Försvarsmakten.

I sedvanlig ordning tilltog det försvarspolitiska intresset i media inför rikskonferensen 2013. Först ut under vintern 2013 var generalmajor Karlis Neretnieks grundliga sågning av solidaritetsförklaringen och svensk militär förmåga. Några dagar senare kom ÖB:s vid det här laget mycket kända uttalanden om att det svenska försvaret i bästa fall kan mäktas med att möta ett mycket begränsat militärt angrepp mot Sverige i sju dagar. Försvarsbloggare, försvarsanställda och till och med gamla generaler är lätta för politiker-Sverige att avfärda, men när myndighetschefen själv framför samma version måste man agera. Inledningsvis möttes uttalandet av tystnad från regeringshall. Det började gå upp även för allmänheten att det svenska försvarets verkliga förmåga kanske inte alls var sådan som den framställdes av landets politiker.

Man får lätt intrycket att "det bara blev så här" när man ser dagens försvar och den förhållandevis ringa förmåga som erbjuds trots alla de miljarder kronor som plöjts ner genom åren. Inget "blir" dock bara utan tyvärr är försvarets kollaps resultatet av en lång rad underfinansierade försvarsbeslut där man aldrig förmått nå de mål som satts upp. Avgränsar man sig 20 år tillbaka i tiden kunde inte försvarsminister Thage G Peterson acceptera de siffror Försvarsmakten lade fram om framtida kostnader vilket gjorde

att Försvarsbeslut 96, FB 96, redan från början låg miljardbelopp back. Det intressanta börjar dock vid FB 00, vilket var det som verkligen satte snöbollen i rullning avseende den svenska försvarskollapsen.

*Det började gå upp även för allmänheten att det svenska försvarets verkliga förmåga kanske inte alls var sådan som den framställdes av landets politiker.*

## Försvarsbeslutet 2000 – Bakgrund

I den nära omvärlden spirade i slutet av 90-talet optimismen. Den svenska ekonomin var på väg uppåt. I Ryssland rådde stor oreda och president Jeltsin blev allt svagare, men relationerna med Nato och Europa var goda. Smolket i bågaren utgjordes av ett oroligt Balkan på andra sidan av Europa. Ett Balkan som från början av 90-talet till mitten av 00-talet skulle komma att utgöra målbilden för svenska internationella insatser, till dess Afghanistaninsatsen kom att intensifieras från 00-talets andra halva.

Inför FB 00 var Försvarsmakten och Försvarsdepartementet eniga om behoven av reformer. Samarbetet dem emellan hade markant förbättrats sedan von Sydows tillträde och inför budgetpropositionen hösten 1998 fanns en gemensam linje om hur en

reform skulle genomföras och detta var även förankrat hos statsministern. Dagarna innan propositionen skulle läggas gjorde finansminister Åsbrink på egen hand upp med Vänsterpartiet och Miljöpartiet och släppte 14 miljarder kronor från försvarsbudgeten – pengar som redan var in-tecknade i form av materielanskaffning, med mera.

Striden kom att stå mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten på ena sidan och Finansdepartementet på andra sidan. Argast av dem alla lär statsministern ha varit eftersom överenskommelsen inte var något som förankrats hos honom. Några månader senare avgick också Erik Åsbrink som finansminister. Konsekvensen av den hastiga uppgörelsen med Vänsterpartiet och Miljöpartiet var ett försvarsbeslut hösten 1999 som liksom flera tidigare försvarsbeslut var allvarligt underfinansierat och "där Försvarsmakten tvingas ta till nödbromsen" för att använda ÖB Owe Wiktorins ord. Det var också här myten om de svarta hålen skapades genom att Finansdepartementet anklagade Försvarsmakten att inte ha ordning på ekonomin – inte osannolikt för att rädda det egna ansiktet i sken av den tveksamt sanktionerade överenskommelsen.

Vid Folk och Försvars rikskonferens 1999 gick ÖB till hårt angrepp mot försvarsutskottet och de politiker som han ansåg inte förstod det allvarliga i situationen och som han ansåg saknade förståelse för Försvaret.

Närmare att få sparken än så har nog inte en svensk ÖB kommit och inte osannolikt spelade det även in att Wiktorins förordnande skulle gå ut året efter.

Intressant är att när försvarsbeslutet väl skulle klubbas gjordes det med stöd av Centern, inte Vänster- och Miljöpartierna. FB 00 har därmed också en intressant parallell till det försvarspolitiska haveriet 2007–2008 där finansminister Anders Borg på egen hand beslutade om fatala försvarsneddragningar.

## Försvarsbeslutet 2000 – Försvarsberedningen

Grunden till FB 00 var alltså huvudsakligen ett mycket allvarligt ekonomiskt läge, men det är ändå intressant att se hur beslutet sedan kunde motiveras försvars- och säkerhetspolitiskt när det i propositionen gällde att hålla god min.

I FB 00 togs ytterligare ett avsked från "Invasionsförsvaret", vilket i försvarsbeslutet skulle ersättas med ett försvar mot begränsade angrepp (har varit gällande sedan dess), framför allt via luften och som angrepp mot vital infrastruktur, samt ett försvar som skulle stärka förmågan att delta i internationella insatser. Uppdelning skedde i en insatsorganisation och en grundorganisation där den förra skulle ha hög grundberedskap och den andra skulle användas för omställning av försvaret.

Rättfärdigandet av denna omställning och omfattande neddragning av försvarsanslaget skedde framför allt i form av de rapporter som Försvarsberedningen kommit med före försvarsbeslutet och då främst rapporten "Förändrad omvärld – omdanad försvar". Mycket av det som skrevs i denna rapport avseende omvärldsbeskrivningen syns i dagens ljus som överraskande klokt. Den bild som målas upp och de osäkerheter som nämns kom i många fall att slå in.

"Av särskild betydelse för svensk säkerhetspolitik är hur vårt östra närområde påverkas av utvecklingen i Ryssland, EU och USA. En tänkbar utveckling är att EU utvidgas till att omfatta de baltiska staterna, att Ryssland utvecklas demokratiskt och i marknadsekonomisk riktning, och att USA bibehåller sitt starka engagemang för Europas säkerhet. Området öster om Östersjön kan i detta fall utgöra en brygga mellan framför allt Ryssland och EU. Anspråk på svensk försvarskapacitet kan rimligen minska i ett sådant läge. Ett Ryssland som har ambitionen att återerövra sin ställning som stormakt, i kombination med ett ekonomiskt och politiskt svagt EU och ett USA med en försvagad bindning till Europa, kan å andra sidan ställa de baltiska staterna, Finland och Sverige inför betydande problem. Vårt östra närområde kan i detta fall bli något av en

buffertzon mellan Öst- och Väst-europa. Rysslands vilja och möjlighet att utöva påtryckningar eller agera militärt mot sina grannländer torde dock komma att begränsas. Ett sådant agerande skulle rimligen innebära ett högt politiskt och ekonomiskt pris och också eventuellt motaktioner. Därtill kommer de mycket betungande säkerhetsproblem som Ryssland redan i dag upplever i den södra delen av Ryssland och eventuellt också den militära närvaro som Ryssland även fortsättningsvis torde anse sig behöva i öster."

Vidare:

"Utöver de signaler som utvecklingen enligt ovan ger upphov till är viktigare förändringar av framför allt CFE-avtalet, som berör militära begränsningar i vårt närområde, av grundläggande betydelse för vår säkerhet."<sup>1</sup>

1 CFE-avtalet (Conventional Armed Forces in Europe) var ett avtal som tecknades 1990 mellan Natoländerna och de dåvarande Warszawapaktsländerna. Avtalet trädde i kraft 1992 och kom därefter att flera gånger moderniseras. I avtalet begränsades de berörda staternas innehav av krigsmateriel i området mellan Atlanten i väst och Uralbergen i öst. Vintern 2007–2008 meddelade Ryssland att man avsåg frånträda avtalet som svar på USA:s planer på grupperandet av ett robotförsvarssystem i Europa. Därutöver ansåg Ryssland att Natos expansion österut var ett brott mot avtalet.

Intressantast är egentligen slutsatsen avseende det anpassningsförsvar<sup>2</sup> som beslutats i och med FB 96 och som rådde vid rapportens skrivande, nämligen att det är oerhört svårt att i tid uppfatta de signaler som krävs för att försvaret ska hinna anpassas i beredskap och det är svårt att fatta dessa beslut på så osäkra beslutsunderlag. Värt att notera är också att Moderaterna (dvs. de "gamla" Moderaterna) lämnade Försvarsberedningen i protest innan rapporten lämnades in.

## Försvarsbeslutet 2000 – Resultat

Trots dessa klokheter blev det ändå ett försvarsbeslut där guldets blev till sand, som togs av Socialdemokraterna med stöd av Centern och utanför uppörelsen Vänsterpartiet. Försvarsanslaget hade ditintills legat på drygt 2 procent av BNP, men skulle nu komma att krympas med 4 miljarder för varje av de tre åren 2002–2004. Det skulle snart visa sig vara omöjligt att hålla,

2 Anpassningsförsvaret dök upp i och med försvarsbeslutet 1996 och var första gången man "ersatte" invasionsförsvaret (sedan 1996 har alla försvarsbeslut ansett sig avveckla invasionsförsvaret). I stället för ett invasionsförsvar skulle Sverige ha ett anpassningsförsvar som var mindre kvantitativt och i stället mer kvalitativt. Vid behov (till exempel en säkerhetspolitisk försämring) skulle organisationen kunna växa även i kvantitet. Detta är en retorik som gått igen genom åren och nu senast dök upp i Försvarsmaktens perspektivplanering hösten 2013.

tillsammans med de mycket stora omställningskostnaderna. Ett viktigt, men förödande beslut som också fattades var att helt avskaffa den så kallade teknikfaktorn med vilket försvarsanslaget årligen kompensterades för faktumet att ökningen inom krigsmaterielpriser överstiger konsumentpriserna. För FB 00:s treårsperiod beräknades den till 1,3 miljarder kronor.

*Trots dessa klokheter blev det ändå ett försvarsbeslut där guldets blev till sand.*

Resultatet av FB 00 blev en mycket kraftig sänkning av Försvarsmaktens förmågor på alla plan och en minst lika allvarlig förstärkning av de ekonomiska problem som grundlagts redan i FB 96.

Drygt ett decennium efter FB 00 och Försvarsberedningens rapport hade flera av de möjliga utvecklingar som Försvarsberedningen varnat för och ansåg skulle användas som varningstecken för anpassningsförsvaret blivit verklighet. Dessa var bland annat Rysslands lämnande av CFE-avtalet och en mer auktoritär samhällsutveckling. Endast fyra år kom sedan att gå innan det var dags för nästa försvarsbeslut och då var tongångarna från både försvarsberedning och regering annorlunda.

FB 00 innebar att man på flera områden passerade den skamgräns för

de resurser som skulle behövas för att i ett initialt skede försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvann gjorde brigadsystemet (vilket varit väsentligt för att markstridsförband skulle kunna uppträda individuellt i högre formationer) liksom fördelningarna. I stället organiserades markstridskrafterna under en "riksdivision" och årligen skulle motsvarande en brigad utbildas inom armén och ledas av en av de sex brigadledningar som skulle finnas kvar.

Marinstridskrafterna drabbades hårt då regeringen tagit fasta på Försvarsberedningens bedömning att inget invasionshot förelåg på minst tio år, liksom de för svensk del felaktiga erfarenheterna från Irakkriget om fasta anläggningars sårbarhet mot precisionsvapen. När nu Sverige i dag förfogar över vapen med motsvarande precision vet man att precisionen inte är så hög som man fick intryck av i början av 90-talet. Kosovokrigen visade också att gräberget hade en helt annan motståndskraft mot penetrerande bomber än vad som varit de geologiska förutsättningarna i Irak. Resultatet kom dock att bli att allt kvarvarande fast kustartilleri lades ner och "för säkerhets skull" lade man även ner det rörliga kustartilleriet med det rörliga 12/80-artilleriet och kustrobotsystemet. Flottan skulle nu bestå av tolv ytstridsfartyg (varav sex st från 2010 operativa Visbykorvetter) och fem ubåtar.

Flygvapnet skulle reduceras till åtta Jas-divisioner där alla fortfarande skulle ha en egen basbataljon för att kunna verka från spridda krigsbaser. En gemensam och försvarsgrenslös helikopterflottilj sattes också upp, där vikt lades vid att i framtiden renodla antalet helikoptertyper.

Försvann gjorde också de sista delarna av totalförsvarets anläggningar för underhåll och ledning och det skulle under de kommande åren bli rea på bland annat berggrum.

Huruvida vården fick de pengar som angetts av Socialdemokraterna och Centern som anledning för neddragningarna får vara osagt och likaså hur verkligheten hade sett ut om den av Göran Persson sanktionerade uppgårelsen Wiktorin-von Sydow blivit verklighet. Den organisation som FB 00 beordrade skulle aldrig komma att övas eftersom den grava underfinansieringen satte ett bestämt stopp för detta.

## Försvarsbeslutet 2004

*"Härefter yttrar statsministern: Vid den nuvarande regeringens tillträde uttalade statsminister Branting, att regeringen ansåge det vara sin första uppgift att åvägabringa en lösning av försvarsfrågan, som svarade mot den i valet uttryckta folkmeningen, vilken omisskännligt krävt en nedsättning av landets militära bördor till bättre överensstämmelse med vår ekonomiska bärkraft och med det förändrade utrikespolitiska läget. Till fullföljande av denna regeringens*

*uppgift har inom försvarsdepartementet utarbetats förslag till nyordning av landets försvarsväsen, vilket förslag nu underställes Kungl. Maj:t. Utgångspunkten för detsamma är, att en väsentlig rustningsminskning bör ske med hänsyn till vårt ekonomiska läge och kan ske utan äventyrande av vår trygghet."*

Kunglig Majestäts proposition Nr 50, 1925.

Fyra år efter FB 00 var det så dags för nästa försvarsbeslut. Ganska snabbt efter försvarsbeslutets fattande och riksdagsbeslutet följande höst, med mycket omfattande förbandsnedläggningar, stod det klart att FB 00 inte ställt omställningsaptiten. Sverige hade fått en ny ÖB våren 2000, rekryterad speciellt för sina internationella meriter, och försvaret skulle nu internationaliseras på allvar. Globalt såg det mörkare ut med terrorism i form av 11 september 2001, och vid tiden för försvarsbeslutsarbetet, bomberna i Madrid. Det stod därför i det närmaste klart för var och en att framtidens konflikter i regel skulle ske mot asymmetriska hot i form av terrorism och i undantagsfall skurkstaten och interna konflikter liknande dem som ägt rum på Balkan. I närområdet såg det desto ljusare ut med ett växande EU, ett lugnare Balkan och framför allt ett Ryssland med en ny handlingskraftig president som man i Europa dessutom förstod sig på och som därtill börjat få ekonomin på fötter.

Om FB 00 var det försvarsbeslut som orsakade de största delarna av de ekonomiska problemen som Försvarsmakten dras med så var FB 04 det som havererade försvaret och som fortsatt agerar drivkraft för en reformering av försvaret. Liksom inför andra försvarsbeslut inkom Försvarsberedningen med en rad rapporter utifrån de uppdrag regeringen tilldelat beredningen. Till grund för regeringens proposition kom att ligga inte mindre än tre rapporter från Försvarsberedningen: "Säkrare grannskap – osäker omvärld", "Vårt militära försvar – vilja och vägval" och "Försvar för en ny tid".

## Försvarsbeslutet 2004 – Försvarsberedningens rapporter

Som titeln antyder kom rapporten "Säkrare grannskap – osäker omvärld" fram till att Sveriges närområde blivit mycket stabilare de gångna åren och skulle så förbli. Natos och EU:s utvidgning, vilken snart skulle omfatta även Baltikum, ansågs helt korrekt erbjuda ett stabilare läge i närområdet då Sverige nu, med undantag av Finland, var omgivet av en buffert av Natoländer.

Försvarsberedningen verkade ha imponerats av Rysslands nye president Putin och konstaterade att landet hade stabiliserats och var mer förutsägbart och man bedömde även förbindelserna mellan Ryssland och Nato som

positiva. Läget inom de ryska väpnade styrkorna förutspåddes fortsatt vålla landet mycket stora problem varvid den militära förmågan var låg och Försvarsberedningens slutsats kring rysk militär förmåga blev att landet fortsatt skulle komma att ha "en mycket begränsad konventionell förmåga att genomföra större militära operationer, vilket inte bedöms ändras på tio års sikt".

*Man konstaterade ånyo att Sveriges närområde präglades av stabilitet och säkerhet och att utvecklingen i Ryssland var fortsatt gynnsam.*

Till rapport nr 2, "Vårt militära försvar – vilja och vägval", hade även Irakkriget 2003 gått av stapeln. Man konstaterade ånyo att Sveriges närområde präglades av stabilitet och säkerhet och att utvecklingen i Ryssland var fortsatt gynnsam. Skulle den nyss upptagna övningsverksamheten vid vissa utvalda ryska förband kunna bidra till att normalisera den ryska militära verksamheten, skulle också förutsägbarheten öka liksom möjligheterna till samarbete med andra länder och aktörer inom internationellt fredsfrämjande arbete (!).

När beredningen blickade inom Sverige såg det problematiskt ut i Försvarsmakten (ordet utmaning hade ännu ej kommit på modet). Endast ett

mindre antal av i FB 00 avsedda förband skulle nå målsättningarna till FB 04. Inom flera förband var bristerna så stora att beredningen ansåg att inom "nuvarande verksamhetsmässiga och ekonomiska ramar vara svårt att åtgärda brister även i det längre perspektivet (10 år)". Man ansåg situationen vara så illa att frågan måste ställas om det ens var meningsfullt att redovisa sådana förband som delar av insatsorganisationen.

Avseende den ekonomiska situationen i Försvarsmakten konstaterade Försvarsberedningen att kostnaderna för omställningen som beordrats i FB 00 underskattats allvarligt. Nu hade det visat sig att endast kostnaderna för personalavveckling under åren 2000–2002 uppgått till 4 miljarder kronor och bara under 2002 hade avvecklingen av förnödenheter kostat 700 miljoner kronor (att jämföra med de 2+1 miljarder kronor Försvarsmakten erhöll i "omställningsbidrag" efter att först erhållit en reduktion på 14 miljarder kronor för perioden). Beredningen konstaterade vidare att "om det uppstår ett fortsatt behov av avveckling i samband med nästa försvarsbeslut kan detta, om nu gällande principer tillämpas, medföra förlängda avvecklingsåtgärder med tillhörande kostnader som kan komma att sträcka sig in på nästa decennium".

På materielsidan bedömdes beställningar för tidigare organisation låsa stora delar av anslaget fram till 2006–

2007. Det "ekonomiska utrymme som går att påverka" hade huvudsakligen använts för anskaffning av krigsmateriel avsedd för internationella insatser samt demonstratorer.<sup>3</sup>

Här blev då Försvarsberedningens rekommendation att förbandens beredskap skulle "differentieras" så att förband som gavs "en lång beredskaps-tid, t.ex. 5 år" kunde ges en låg grad av personell och materiell uppfyllnad. Man ansåg dock att detta inte skulle räcka utan gjorde bedömningen att framtida reduceringar ändå skulle bli nödvändiga "både vad avser enskilda förband, men också hela förbandstyper". Begreppet "differentierad beredskap" hade regeringen redan infört i värbudgeten 2003 där man även slängde in en förvarning om att "anpassning vid behov även omfattar planering av åtgärder för att kunna minska insatsorganisationens volym".

Den tredje rapporten från Försvarsberedningen, "Försvar för en ny tid", kom våren 2004. Rapporten upprepade iakttagelserna i de två tidigare rapporterna och pekade därtill ut rationaliseringsområden inom Försvarsmakten inför det kommande försvarsbeslutet.

3 Under 00-talet ansågs demonstratorer vara ett sätt att bibehålla kunskap eller skaffa kunskap inom förmågeområden. Istället för att betala för en full uppsättning av materiel för ett helt förband skulle man genom att endast anskaffa ett demonstratorexemplar kunna lära sig mer om t ex ett artillerisystem.

Här gick man så långt som till att säga att internationella insatser på kort och medellång sikt (tidsbegreppen definierades ej) skulle vara det normativa för Försvarsmakten och att bland annat personalförsörjningen måste inriktas mot detta. De ”höga konflikt-nivåer och den höga beredskap” som internationella insatser ofta innebar ställde krav på anställd och tjänstgörande personal i samövade förband, medan de delar av den internationella verksamheten som inte krävde hög beredskap eller samövning fortsatt skulle kunna tillfälligt rekryteras och sammansättas.

Man ägnade också kraft åt att titta på hur detta skulle påverka personalförsörjningen och med anledning av hur FB 00 renderat i stora personalkostnader, kom man med rekommendationen att Försvarsmakten skulle anställa officerare tidsbegränsat för att inte landa i en organisation med för många ”högre officerare”. Personalavgångar måste därtill hanteras billigare än i försvarsbeslut 2000, med de 1–1,5 miljarder kronor som detta kostade.

Slutligen kom Försvarsberedningen med rekommendationen att den ekonomiska nivån för utgiftsområdet<sup>4</sup> borde minskas framför allt genom omstrukturering och reducering av verksamheten vid de totalförsvarsgemensamma myndigheterna, en reducering av Försvarsmaktens centrala ledning

4 Utgiftsområde 6: Försvar och samhällets säkerhet.

*FB 04 blev spiken i kistan för den försvarskollaps som startats i och med den omfattande underfinansieringen av FB 00.*

och ”en reduktion av den regionala territoriella verksamheten, försvarsplaneringen och hemvärnsutbildning m.m.”. Dessa besparingar skulle inbringa 2 miljarder kronor och därtill skulle ytterligare 1 miljard kr sparas in genom ambitionssänkningar inom vissa områden för att möta ambitionshöjningar inom den internationella insatsförmågan.

Besparingarna skulle åstadkommas genom framför allt omedelbar avveckling av insatsförband, eventuellt genom avveckling av hela förbandstyper samt genom rationaliseringar och besparingar inom logistik- och stödverksamheten. Omfattningen av verksamheten inom det civila försvaret skulle också minskas.

## Försvarsbeslut 2004 – Besluten och resultaten

Regeringen och slutligen också riksdagen svalde i princip med hull och hår det Försvarsberedningen kommit fram till i sina rapporter. Men när det blev dags för beslut i riksdagen blev det blandade majoriteter. I frågan om Sveriges framtida säkerhetspolitik, där säkerheten skulle byggas tillsammans

med andra, fanns stödet hos de borgerliga partierna. Men till skillnad från FB 00 var det vid FB 04 Miljöpartiet och Vänsterpartiet som utgjorde regeringens stöd i riksdagen liksom även senare när det kom till förbandsnedläggningarna.

FB 04 blev spiken i kistan för den försvarskollaps som startats i och med den omfattande underfinansieringen av FB 00. Att försvarets förmåga skulle sänkas till en oerhört låg nivå var regeringen medveten om eftersom man i propositionen talade om att det ”efter allvarlig och långvarig säkerhetspolitisk försämring skulle krävas flera successiva beslut av regering och riksdag” för att kunna möta allvarligare hot mot riket.<sup>5</sup>

De krigsförband som från FB 00 avsatts som reserver föreslog nu regeringen skulle avvecklas. Eftersom kraven på antalet sjömål och luftmål som skulle bekämpas närapå försvann kunde antalet ytstridsfartyg, stridsflygplan och luftvärn reduceras. Samma sak gällde behoven av stridsvagnar och artilleri, ansåg regeringen och fastställde att insatsorganisationens uppgifter nu inte längre omfattade försvar mot väpnat angrepp utan endast hävdande av territoriell integritet och myndighetsstöd och deltagande i internationella insatser. Sålunda kom också fredstida produktionsförutsättningar

5 Ett konstaterande som bör has i åtanke när man studerar dagens försvarspolitiska processer.

att vara helt överordnade i urvalet av vilka grundorganisationsförband som skulle bli kvar. Något som bland annat resulterade i dagens säkerhetspolitiska vakuum på Gotland.

Försvann gjorde därmed också militärdistriktet då regeringen ansåg att i det framtida insatsförsvaret fanns inte längre krav på eller behov av en regional eller territoriell ledning. Det tog sedan fyra år innan man upptäckte att ledningen inte fungerade utan en motsvarande funktion, och från och med nyåret 2013 finns det åter regionala staber.

Ridån föll sedan totalt när SvD:s Mikael Holmström vid försvarsministerns presskonferens om förbandsnedläggningarna i september 2004 frågade hur mycket personal Försvarsmakten skulle kunna mobilisera i ett allvarligt läge, vilket varken försvarsministern eller hennes medhjälpare på plats kunde besvara. Större var tydligen inte intresset för ansvarsområdet. Senare under dagen kunde dock Holmström delges ett svar från Försvarsdepartementet.

Ur en moderat synvinkel kan det vara intressant att notera att partiets representant i Försvarsberedningen sedan partiet återtagit platsen i beredningen, Gunnar Hökmark, i varje rapport hade omfattande invändningar mot slutsatserna i rapporterna. Så såg de gamla Moderaterna ut. Det skulle vara intressant att höra Hökmarks syn på dagens försvarspolitik, men han

återfinns efter de Nya Moderaternas intåg i Bryssel.

Försvarsberedningens och regeringens slutsatser bakom FB 04 är mycket viktiga att ha med sig inför framtiden. Det skulle nämligen inte ta många år innan många av dem bevisats radikalt felaktiga. Från att i FB 96 gå ner till max ett år till full krigsduglighet för totalförsvaret skulle nu en försvinnande liten del av förbanden ha en beredskap högre än tre år. Det civila försvaret och krishantering som ”rationaliserades” och överfördes till nya myndigheter dras fortfarande drygt åtta år senare med mycket stora problem trots att syftet tydligt beskrevs som en förmågeökning. Föga förvånande ointetgjordes också mycket av de besparingar och rationaliseringseffekter som utlovats i FB 04 precis som i FB 00. Materielanskaffningar som redan tidigare skjutits upp sköts nu återigen på framtiden och kvarstår i vissa fall än i dag 2014. Kanske allvarligast av allt var att så gott som all planering för försvar av Sverige upphörde och kom att återstartas först nyligen.

För markstridskrafterna fanns det inte längre någon organisation för eller krav på att uppträda i högre förband än bataljonsvis och armén reducerades till åtta mekaniserade bataljoner och en + en jägarbataljon/luftburen bataljon. Fortfarande i FB 04 skulle det finnas 3 haubitsbataljoner, men bara två luftvärnsbataljoner. Den allvarligaste

konsekvensen var att nu blev Gotland utan någon permanent kvalificerad militär närvaro.

För marinstridskrafterna blev det åter att slåss för sin överlevnad när uppgiften egentligen bara skulle bestå i att hävda den territoriella integriteten. Vad skulle man då med ubåtar till? Följaktligen reducerades marinen till en enda amfibiebataljon, sju ytstridsfartyg och fyra ubåtar, liksom man påbörjade avvecklingen av vapensystem som endast var intressanta för nationellt försvar, som ubåtsjaktssystem, sjömins-system med flera.

*Kanske allvarligast av allt var att så gott som all planering för försvar av Sverige upphörde och kom att återstartas först nyligen.*

Flygvapnet, som liksom marinen skulle fokusera på den territoriella integriteten, halverades till fyra JAS 39-divisioner och eftersom hotbilden inte var värre avvecklades alla krigsbaser utom två som istället behölls som övningsbaser för de två kvarvarande flygbasbataljonerna.

I Försvarsdepartementets Arbetsgrupp Grundorganisations rapport till regeringen gavs förslag på de förband i grundorganisationen som skulle läggas ner respektive bli kvar, samt motiveringar till förslagen. Att Gotland lämnades utan militär närvaro var



egentligen inte så konstigt. Operativa hänsyn, som till exempel Gotlands strategiska läge i Östersjön eller vissa verksamhetsställens mer skyddade lokalisering, ingick inte i de riktlinjer som regeringen satt för arbetsgruppen. Det närmaste man kom var kraven på verkan för den territoriella integriteten. För marinens del räckte det med att kunna verka i Östersjön respektive Västerhavet och för flygvapnet på motsvarande sätt i norra respektive södra Sverige. Att Stockholm därmed fortsatt skulle sakna luftförsvar med snabb reaktionstid var inte heller så konstigt – det skulle se mycket märkligt ut om man återuppväckte den flygflottilj i Uppsala som man några år tidigare kämpat så hårt för att lägga ned.

*Ville man överleva måste man satsa på det enda säkra kort som fanns och som ständigt var i ropet – internationella insatser.*

För alla förband runtom i Försvarsmakten stod en sak klar när chocken från FB 04 lagt sig. Ville man överleva måste man satsa på det enda säkra kort som fanns och som ständigt var i ropet – internationella insatser. Så-lunda kom Sveriges deltagande i EU:s stridsgrupper, Nordic Battle Group, att bli den största och dyraste av alla stridsgrupper, där så gott som samtliga delar av Försvarsmakten hade lyckats

få in en fot för att visa hur behövd just den egna förbandskompetensen var och därmed också minska risken för framtida nedläggning.

## Den borgerliga helomvändningen

När Alliansen vann valet 2006 trodde nog de flesta anställda i Försvarsmakten, försvarsintresserade och försvarsvänner att det skulle bli ordning och reda i försvarspolitiken och höjda försvarsanslag. Landet hade äntligen fått en försvarsminister med en gedigen militär insikt i form av reservofficeren Mikael Odenberg och därtill var också en av de andra ministrarna tidigare officer. Kort efter valsegern lade också Alliansregeringen fram sin budget för 2007. Inom utgiftsområde 6 skedde också en utgiftsökning jämfört med den socialdemokratiska regeringens budget från året innan. Drygt en miljard kronor tillfördes även om man räknade bort de nya utgiftsposterna för miljöpolitik och näringspolitik.

Så en dag i juli 2007 var det många försvarsvänner som satte morgonkaffet i vrångstrupen när man läste tidningen. Finansminister Anders Borg hade i sitt tal i Almedalen sagt att man skulle spara 10 % på försvarsbudgeten till 2010, det vill säga 3–4 miljarder kronor.

Lika lite förvarning som allmänheten hade försvarsminister Mikael Odenberg fått. Att det skulle sparas pengar i försvarsbudgeten stod sedan

klart för honom. Under våren hade Odenberg och Reinfeldt kommit överens om att Försvarsdepartementet liksom övriga departement skulle se över utgifterna och möjligheterna att minska budgeten för att inrymma de omfattande skattesänkningar Alliansen gått till val på.

En arbetsgrupp tillsattes med uppgift att skära 350 miljoner kronor för 2008 och än mer de kommande åren. Borgs utspel i Almedalen omfattade dock ännu större besparingar än så och var därtill oannonserade sen tidigare.

Huruvida det var förankrat hos statsministern kan man fråga sig. Händelsen bär dock klara paralleller till upptakten till försvarsbeslutet 2000 där Erik Åsbrink gjorde upp med Vänsterpartiet och Miljöpartiet bakom ryggen på Björn von Sydow och Göran Persson.

Odenberg var dock kritisk till att det så lätt skulle gå att hämta in pengar på materielanslaget utan att det skulle komma surt efter. "Vore korkat att inte fullfölja dem [tidigare materielbeställningar] och dessutom generera högre kostnader" och menade också på att "Om stora materielnedskärningar görs får det operativa effekter genom vilka förband som kan sättas upp."

Odenberg tvingades efter Almedalen att visa på möjligheter att överföra pengar från materielanslaget till de internationella insatserna och presenterade ett förslag som före-

föll falla i god jord. Cirka 1 miljard kronor skulle sparas in under de kommande tre åren. I slutet av augusti dök återigen en överraskning upp från Finansdepartementet i form av ett kort dokument i handen på en av Odenbergs medarbetare. Nu skulle det sparas ytterligare 2 miljarder kronor på försvarsanslaget och det utan att Försvarsdepartementet konsulterats. Det blev droppen för Mikael Odenberg som meddelade statsministern att han inte kunde fortsätta under dessa premisser.

Odenbergs egen förklaring till att Finansdepartementet agerade som man gjorde var att man förmodligen var i behov av snabba pengar för att finansiera andra steget i jobbskatteavdraget. Jämför man budgetpropositionerna för åren kring 2007 ser man också en starkt förändrad prognos avseende försvarsanslaget där budgeten för 2007 var en ökning gentemot tidigare socialdemokratisk regering för att därefter falla tillbaka efter Almedalen till det socialdemokratiska förslaget.

I efterhand kan man ge Odenberg rätt på flera punkter. Hans varningar om alltför positiva kalkyler kring avbrytande av materielprojekt och konsekvenserna för den operativa förmågan har besannats. De har därtill verifierats av Riksrevisionen i form av dess granskning av den "amatörernas afton" som blev resultatet av Finansdepartementets försvarspolitik, där många av de materielprojekt man med

mycket bristfälliga underlag strök, några år senare varit tvungna att starta om med avsevärda fördyringar.

I praktiken hade därmed de Nya Moderaterna valt den hårdaste linjen från Försvarsbeslutet 2004, det vill säga den som innebar minus 6 miljarder kronor och som till och med Miljöpartiet kommit fram till i Försvarsberedningen var orealistisk. Att försvarsintresserade väljare och traditionella moderater var förvånade är inte så konstigt eftersom Moderaterna i valmanifestet bland annat lyft fram finansieringen av försvaret. Men var det verkligen stundens ingivelse eller något som man redan tidigare öppnat för i Nya Moderaternas innersta kretsar?

## Moderaterna och försvarsbeslutet 2004

Journalisten Anders Pihlblad på TV4 kom härom året med en intressant bok om Nya Moderaternas framväxt sedan katastrofvalet 2002. Ur ett försvarspolitiskt perspektiv är delen om skapandet av Alliansen under början av hösten 2004 intressant. Försvarsfrågan var nämligen det första man enades om i Alliansen och det handlade inte om ökade försvarsanslag.

Socialdemokraterna lär inledningsvis ha sett framför sig att likt försvarsbeslutet 2000 göra upp med Centern om det nya försvarsbeslutet. Skapandet av Allians för Sverige kom dock emellan. Maud Olofsson lyckades genom förhandlingarna

med de övriga allianspartierna nå en överenskommelse där man även fick med sig Moderaterna som tidigare haft linjen att öka försvarsutgifterna. Olofsson tog sedan kontakt med Leni Björklund och även Göran Persson, men hos den sistnämnde var intresset svalt. Han ansåg sig inte kunna göra upp med Moderaterna utan i stället blev det ett försvarsbeslut med stöd av Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

Det var alltså inte först 2007 utan redan 2004 som de Nya Moderaterna först var inne på linjen att sänka försvarsanslagen. Sedan dess har rollerna blivit de omvända och det är de övriga allianspartierna som förefaller vara mer inställda på att höja försvarsanslagen med anledning av den ändrade situationen i omvärlden och utvecklingen i närområdet. Under Försvarsberedningens arbete inför försvarsbeslutet 2015 har det gång på gång kommit uppgifter om kraftiga meningsskiljaktigheter mellan allianspartierna.

## Georgien

Inom säkerhets- och försvarspolitik blir det sällan som man önskat och förutspått. Efter Mikael Odenbergs avgång fick Sverige en ny försvarsminister i form av handelsministern Sten Tolgfors som av många inom Moderaterna ansågs vara en mycket lojal politiker. Det blev nu den tidigare vapenvägraren Tolgfors uppgift att genomföra den nya "försvarsreformen"

för att frigöra pengar till Finansdepartementet och jobbskatteavdragen.

Arbetet kom att bli intensivt och precis som Försvarsmakten tidigare varnat för riskerade det att få stora konsekvenser för försvaret. I stället för att låta Försvarsmakten prioritera vilka materielsystem som skulle strykas för att uppnå de kortsiktiga besparingarna, gjordes arbetet huvudsakligen av tjänstemän på Försvars- och Finansdepartementen, samt bland annat riksdagsledamoten Allan Widman och med försvarsminister Tolgfors statssekreterare Håkan Jevrell i spetsen. Som underlag för prioriteringen hade man en knapp A4-sida om varje materielsystem som skulle ingå i arbetet. Resultatet blev därefter som Riksrevisionsens rapport 2012 visade. Besluten om avbrutna materielanskaffningar, i vissa fall med mycket ringa kvarvarande kostnad till leverans, kom bland annat att innebära att leverans av materiel till insatsen i Afghanistan försenades, trots Tolgfors löfte om motsatsen. Något år senare var de flesta materielprojekten igång igen med de fördyringar detta innebar.

Våren 2009 lade regeringen fram en ny inriktningsproposition för försvaret. En av de största frågorna i propositionen var det nya personalförsörjningssystemet som redan till sommaren året därefter röstades igenom i riksdagen.

Inför propositionen hade i sedvanlig ordning en försvarsberedning tillsatts. I beredningens andra rapport, Säker-

het i samverkan (den första handlade mest om krishantering, vilket kan ses i skenet av stormen Gudrun och tsunamin), breddar man hotbilden avsevärt till att främst handla om miljöförstöring och terrorism. Man tog även upp Ryssland och i denna rapport återfinns det berömda "lackmustestet":

"I utrikespolitiskt hänseende kommer det ryska agerandet mot länder som tidigare ingick i Sovjetunionen att vara ett lackmustest på vilken väg Ryssland väljer. Rysslands förhållande till och agerande gentemot dessa länder de närmaste åren kommer definiera vår syn på Ryssland. Solidariteten mellan EU-staterna är viktig i detta sammanhang."

Man hade dessförinnan också konstaterat i rapporten att Ryssland inte hade militär förmåga annat än för aktioner mot grannländer med begränsad militär förmåga och konstaterade att Sverige nog måste följa den politiska, ekonomiska och militära utvecklingen i Ryssland.

Under våren 2008 var fortfarande "Afghanistandoktrinen" huvudspåret och Sten Tolgfors och Per Schlingmann kunde på SvD Brännpunkt meddela Bo Pellnäs att Ryssland inte var något att bekymra sig över och att visserligen skedde materiell förnyelse, men "från låga nivåer". Vidare meddelades att försvaret inte bara var "övat utan även använt och insatt, vilket stärker kvalitet och förmåga på hemmaplan". Inom försvarspolitik

var våren 2008 helt fokuserad kring de ekonomiska realiteter som Anders Borgs Amedalstal fört med sig och Försvarsmakten såg framför sig ytterligare en halvering. I SvD kom den ena kartan efter den andra med kulhål på förband som skulle läggas ner.

*Lackmustestet hade plötsligt gett utslag och efter en tids medial tystnad var det nu helt andra budskap från försvarsminister Tolgfors.*

Så i början av augusti vände allt tvärt. Ryssland anföll Georgien efter att Georgien efter långa provokationer gått in militärt i utbrytardelen Sydossetien. Lackmustestet hade plötsligt gett utslag och efter en tids medial tystnad var det nu helt andra budskap från försvarsminister Tolgfors. Nu handlade det om krig som plötsligt kunde vara över på en vecka, vilket varit ett helt otänkbart diskussionsämne det gångna året. Nu var det inte längre tal om att lägga ner förband utan den grundorganisation som fanns skulle fortsätta finnas. Det försvarsbeslut många förväntat sig under hösten som fortsättning på försvarsbeslutet 2004, och som Försvarsberedningens arbete syftade mot, kom att dröja till våren 2009 och då i form av en inriktningsproposition i stället för ett försvarsbeslut. Det vill säga att den i försvarsbeslutet 2004 beslutade organisationen

var den fortsatt gällande, men med en annan inriktning.

## Ett nytt försvar

Jämfört med tidigare försvarspolitiska dokument var inriktningspropositionen en helomvändning. Nu skulle det inte längre existera någon särskild utlandsstyrka utan förbanden skulle lika gärna kunna användas i Sverige såväl som i insatser utomlands. Centralt för detta var ett nytt personalförsörjningssystem där värnplikten skulle överges till förmån för ett yrkesförsvar. För att mildra den negativa klangen i detta uttryck kidnappades begreppet frivilligförsvar. Att nu vara frivillig handlade om att vara anställd och kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande i Försvarsmakten, till skillnad mot att tidigare vara knuten till Hemvärnet, Lottakåren, Blå Stjärnan eller liknande.

Att avskaffa värnplikten och införa ett yrkesförsvar var en av de punkter som Försvarsberedningen föreslagit i sin rapport Försvar i användning i början av sommaren 2008. Till skillnad mot vad man i dag kan få uppfattning om i debatten var det en enhällig försvarsberedning som föreslog att värnplikten skulle ersättas med ett yrkesförsvar. Till och med Vänsterpartiet ställde in sig i ledet.

Levererad två månader före Georgienkriget och ett halvår innan det började smälla på allvar i det svenska ansvarsområdet i Afghanistan, var Försvarsberedningens rapport

starkt påverkad av 00-talets säkerhetspolitiska händelser som man verkar ha sett som en säker framtida utveckling. Utöver att förorda ett yrkesförsvar ville man även, enhälligt, minska såväl luftvärn som antalet tunga stridsfordon (stridsvagnar) och antalet stridsflygplan.

*Det luftvärn som man föreslog skulle reduceras är i dag högsta mode, då det åter står klart att luftvärn är grundläggande för att såväl kunna försvara egna intressen som för att möjliggöra att extern hjälp kan föras fram i den händelse Sverige blir indraget i en kris/konflikt/krig på hemmaplan.*

För Alliansregeringen och Försvarsdepartementet verkar det ha varit mycket bråttom med införandet av yrkesförsvaret. Så bråttom att vid voteringen våren 2010 om värnpliktens hädangång och yrkesförsvarets införande hade ingen av de två utredningarna kring den nya personalförsörjningen blivit klara. Enligt vissa källor uppdrogs även åt Försvarsmakten att forcera införandet av det nya personalförsörjningssystemet, vars ekonomiska osäkerheter man hade svårt att täcka upp för, med ett år, mot löftet att insatsorganisation 2014 ej skulle behöva stå färdig förrän 2019 för att de finansiella osäkerheterna skulle kunna bemästras.

Allt gick sedan i en rasande takt och allmänheten matades gång på gång med information om hur bra rekryteringen till den nya personalförsörjningen gick. Ständigt nya rekord i antal sökande rapporterades, dock utan information om vad en "sökande" egentligen innebar. Skeptikerna som påpekade att antalet sökande var mindre relevant än kvaliteten på de sökande och hur många av de sökande som avsåg att stanna i de minst sex år som Försvarsmakten kalkylerat med, utmålades såsom bakåtsträvare.

Allt var dock inte frid och fröjd under ytan i den moderata försvarspolitikerna. De moderater som satt i Försvarsutskottet, bland andra Karin Enström, var inte riktigt nöjda med läget utan satte samman ett idéprogram kallat Blå tankar om framtidens försvar, vilket överlämnades till försvarsministern. Enligt dåvarande försvarsutskottsledamoten Rolf K Nilsson gjorde de moderata försvarspolitikerna vad man kunde för att påverka regeringen, men utan framgång. Vad som exakt hände råder det säkerligen delade meningar om, men värt att konstatera är att inte en enda av de moderata ledamöterna i försvarsutskottet från mandatperioden 2006-2010 i dag sitter i försvarsutskottet. En av ledamöterna och kritikerna, Isabella Jernbeck, sitter idag i socialutskottet i stället och hennes blogginslag då och då tyder på att hon

fortfarande inte är nöjd med regeringens försvarspolitik.

Försvarsminister Tolgfors och statssekreterare Jevrell såg sig för ungefär ett år sedan tvungna att avgå. I Tolgfors fall var det ”vapenfabriken i Saudiarabien” som ska ha blivit den utlösande faktorn. Frågan är om inte det allmänna läget i försvarspolitikerna var starkt bidragande. Tolgfors hade tagit en smäll för laget när han axlade positionen som försvarsminister med huvuduppgift att ta hand om ekonomin. Nu stod han alltmer ensam i snålblåsten i försvarspolitikerna och hade på senkvintern 2012 inte mindre än tre KU-anmälningar samtidigt mot sig.

Vid sin avgång meddelade Tolgfors att han nu lämnade över ett färdigt försvar. Allt skulle vara ordnat och statsministern bekräftade indirekt detta när han berättade att de länge talat om att Tolgfors skulle kunna dra sig tillbaka. Bilden av ett förberett skifte krackelerade dock kraftigt när det tog nästan en månad att hitta en ersättare till Tolgfors i form av Karin Enström.

## Post-Tolgfors

Georgienkriget medförde dock en markant intressehöjning för försvars- och säkerhetspolitiken. De sanningar som Försvarsberedningen presenterade försommaren 2008 avseende materiel är i dag inte längre några sanningar. Det luftvärn som man föreslog skulle

reduceras är i dag högsta mode, då det åter står klart att luftvärn är grundläggande för att såväl kunna försvara egna intressen som för att möjliggöra att extern hjälp kan föras fram i den händelse Sverige blir indraget i en kris/konflikt/krig på hemmaplan. På samma sätt är tyngre stridsfordon och stridsvagnar en grundläggande resurs för att kunna möta en teknologiskt kvalificerad motståndare, och stridsflyg nödvändigt för att neka en motståndare rörlighet i luften och på havet samt att kunna ta striden till motståndarens territorium.

Det problem som nu är centralt för svensk försvarsförmåga, utöver den något haltande personalförsörjningen såväl avseende soldater och sjömän som officerare, är det så kallade materielberget. För att den till 2014 beställda ”insatsorganisation 2014” ska kunna intas till det nya datumet krävs inte bara personell uppfyllnad utan även materiell uppfyllnad. Redan innan det av regeringen och riksdagen fattade beslutet att anskaffa 60 Jas 39E fanns ett underskott på 25 miljarder kronor i materielanskaffningen till 2019, där mycket utgörs av sådan materiel som redan under 00-talet skjutits på framtiden. Beslutet att anskaffa Jas 39E utökade underskottet med 5,5 miljarder kronor.

## 2013 – ett säkerhetspolitiskt omvälvande år

*”Försvarsmakten skall också, efter allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk försämring och successiva beslut av riksdag och regering, kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet.”*

Regeringens proposition 2004/05:5, punkten 6.2.1 ”Krav på operativ förmåga” (Försvarsbeslutet 2004)

Om man tyckte att 2012 var ett dynamiskt år inom säkerhetspolitiken med Saudiaffären och Sten Tolgfors avgång, så kom 2013 att slå det med hästlängder. Överbefälhavare Sverker Göransons överskottsinformation till SvD:s Mikael Holmström kom att sätta ribban för året i och med begreppet enveckasförsvaret. Ett begrepp som även kom att dominera diskussionerna såväl före som efter 2013 års försvarskonferens i Sälen. Det som under hela det gångna året har förvånat var att ingen journalist kom sig för att fråga vilken förmåga det svenska försvaret har i dag och fram till intagandet av insatsorganisation 2014, vars färdigdatum även det försköts mot 2023. Detta var dock bara början på ett år där den försvars- och säkerhetspolitiska verkligheten även för en allt större allmänhet kom att te sig annorlunda än vad som gjorts gällande i den officiella retoriken.

Den händelse som dock kom att sätta sin största prägel på det för-

svars- och säkerhetspolitiska året 2013 var utan tvekan det som inträffade på långfredagsnatten när flygplan ur det ryska strategiska bombflyget enligt öppna källor genomförde övningsanfall mot mål i Sverige vid en tidpunkt på dygnet där Sverige inte hade jaktflygplan i incidentberedskap (enligt SVT). Termen ”ryska påskan” myntades snabbt och det tog inte lång tid innan denna händelse var överallt i media och samtidigt påvisade de skeva sekretessförhållandena inom incidentberedskapen, där information om händelser som beskrivs helt öppet i andra länder i media, i Sverige ofta är sekretessbelagda. Våren och sommaren kom senare att gå i incidentberedskapens tecken där var och en, såväl journalist som medborgare, plötsligt hade ett stort intresse i vad som försiggick i det svenska närområdet. Plötsligt gick det upp för många att den ”låga nivå” som många försvarspolitiker nyttjat för att beskriva rysk militär förmåga tydligen inte var så låg längre.

## ”Confirmation bias”

I början av sommaren detta år kom Försvarsberedningens första delrapport i form av en omvärldsanalys. Tidigare försvarsberedningar, vars arbete lett fram till påföljande nedskärningar av försvarsmakten, hade sedan 90-talet pekat ut faktorer och indikatorer som kunde appliceras på närområdet för att motivera dessa nedskärningar. 2013 års omvärldsanalys kom dock utan

liknande indikatorer, kanske med erfarenheten av att de indikatorer som tidigare beredningar satt upp de senaste åren har realiserats. Någon konsekvens av att indikatorerna nu realiserats eller passerat det omvända tröskelvärde har dock uteblivit och försvarsbeslutet 2004 är fortfarande det gällande. Vad gäller exemplet Rysslands frånträde av CFE-avtalet talar 2013 års rapport endast om att ett nytt avtal behöver komma på plats, medan Försvarsberedningen 2003 såg avtalet som en hörnsten i den europeiska säkerheten.

På liknande sätt har det fallit sig med den ryska övningsverksamheten. Här har sjödygn och flygtid alltid utgjort viktiga mått för att bedöma Rysslands militära förmåga. Nu har dessa ökat från de mycket låga nivåerna på 90-talet och tidiga 00-talet med endast ett fåtal timmar per pilot till nivåer överstigande det svenska flygvapnets enligt Försvarsmaktens årsredovisningar. I sommarens rapport konstaterade Försvarsberedningen att Ryssland ökar sin övningsverksamhet men att man hade långt kvar till övningar på Sovjetunionens nivåer. Bara några veckor senare genomfördes en försvarsmaktsgemensam övning i östra Ryssland vida överstigande vad man i Sovjetunionen presterat sedan 60-talet. Visserligen kan äktheten i de officiella ryska siffrorna diskuteras, men att omfattningen med råge översteg även övningar på 80-talet kunde konstateras. Framför allt uppvisade de

ryska väpnade styrkorna en förmåga till att koordinera och genomföra mycket långgräckviddiga transporter på en nivå man inte förmått sedan muren föll.

Försvarsberedningen formulerade 2007 det så kallade lackmustestet; hur Ryssland agerade mot gamla Sovjetrepubliker skulle utvisa hur landet framgent skulle agera i de internationella relationerna. Det tog sedan inte ens ett år till Georgienkriget. Vad som varit lika bekymrande under det gångna året är det ryska agerandet gentemot de tre före detta Sovjetrepubliker som nu som självständiga stater sökt närma sig EU. Först att falla för rysk ”soft-power” var Armenien, vilket kom som en kalldusch för EU när landet meddelade att man i stället skulle söka medlemskap i den ryska tullunionen. Senare under hösten dukade även Ukraina under för rysk soft-power när president Janukovitj strax innan EU:s toppmöte i Litauen i november meddelade att även Ukraina väljer den ryska tullunionen. Hoppet var alltså ringa att Moldavien skulle välja den europeiska vägen, vilket man dock gjorde<sup>6</sup>.

Lägger man till de ryska framgångarna i att hindra EU:s inflytande österut även framgångarna avseende att hindra en internationell intervention i Syrien, så ser man tydligt hur

<sup>6</sup> I skrivande stund har president Janukovitj nyligen lämnat Kiev och Ukrainas framtid ter sig mycket osäker.

skicklig man är i Ryssland på att spela på alla strängar för att nå dit man önskar i utrikespolitiken, genom att förstärka soft-power som media och diplomati med lätta anspelningar på militär makt.

Som avslutning på 2013 presenterades två för svensk försvars- och säkerhetspolitik mycket viktiga rapporter: FOI:s rapport om den ryska militärreformen och slutligen Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser. Båda påvisar en för Sverige allvarlig situation. När Ryssland efter Georgienkriget lanserade sin nya militärreform var det många som var skeptiska till att den skulle lyckas, så även tidigare FOI. Detta år har dock FOI vänt och menar att reformen sannolikt kommer att lyckas då allt Ryssland hittills föresatt sig inom militärreformen har genomförts. Bekymrande är dock situationen med det stora antalet svenska politiker som rättfärdigat nu liggande försvarspolitik med att Ryssland inte kommer att lyckas i sina föresatser. Här har man intecknat framtiden utan att ta höjd för andra utvecklingar än den absolut mest gynnsamma, på samma sätt som man varit snabb med att inteckna indikatorer som pekat åt fördelaktigt håll. Få verkar dock ha förstått att den nu pågående militärreformen endast utgör steg ett att bygga vidare på efter 2020. Ett intressant dokument i detta sammanhang är president Putins linjetal från början av december 2013.

I december visade också Riksrevisionen på mycket allvarliga brister i Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser. Brister som kunde härledas till både personella och materiella förhållanden. Vid nyår skulle Försvarsmakten ha levererat insatsorganisation 2014 enligt inriktningspropositionen 2009. Utan tvivel kommer organisationen att levereras, men huvudsakligen på pappret då Försvarsmakten redan föregående år har varnat för att finansieringen inte räcker till för att nå de uppsatta målen. Under våren 2012 meddelade Försvarsmakten att man från 2015 kommer att sakna ca 1,5 miljarder kronor per år för personalförsörjningen och minst 2 miljarder kronor per år för omsättning av materiel. Att insatsorganisation 2014 inte kommer att kunna intas med nuvarande anslagsnivå i prolongerad form underströk även Försvarsmakten i sin perspektivstudie som lämnades till regeringen under hösten.

De ökade kostnaderna för personalförsörjningen kan lätt härledas i den rapport om riskerna med det nya personalförsörjningssystemet som FOI levererade hösten 2010 (som då viftades bort), men även i underlaget till inriktningspropositionen 2009 där Försvarsmakten meddelade att det skulle krävas grundorganisatoriska förändringar beslutade av riksdagen för att frigöra medel. Några sådana beslut kom aldrig att fattas.

Vad avser regeringens omtalade budgetökningar för Försvarsmakten kan man konstatera vid jämförelse av budgetpropositionen hösten 2006 och hösten 2013, inräknat SCB:s statistik för inflationen, att om den ekonomiska utvecklingen fortsätter som i november 2013 kommer försvarsbudgeten under 2014 slutligen att passera den nivå regeringen anslog 2006. Skillnaden är förstas att på dessa år har löner, drivmedel, stödresurser, lokalhyror och inte minst internationella insatser kommit att uppta en betydligt större andel av budgeten. Kvar har blivit allt mindre pengar för övningsverksamhet och möjlighet att omsätta materiel.

## Fem närmast förlorade år

*"Den föreslagna utvecklingen mot ett mer användbart och tillgängligt försvar kan bara ske i den takt som ekonomin medger."*

Ett användbart försvar. Prop  
2008/09:140

Det har nu gått nästan fem år sedan inriktningspropositionen 2009 där den svenska försvarspolitikerna levererat bekymrande lite effekt samtidigt som vi har kunnat se såväl en omvärld som ett närområde i stark omvälvning. Risken är stor att Försvarsberedningens kommande rapport och påföljande försvarsbeslut blir för lite och för sent. Som i det inledande citatet konstaterade man redan i försvarsbeslutet 2004 att man nu sänkte den svenska

försvarsförmågan så pass att det skulle krävas successiva beslut (det vill säga plural) av regering och riksdag för att kunna möta ett allvarigare hot mot Sverige. Antalet försvarsbeslut som sedan dess fattats för att anpassa organisationen mot ett hot mot Sverige är fortfarande noll.

Hittills har vi förflyttat oss ett halvt steg från försvarsbeslutet 2004. Försvarsbeslutet 2008 blev som sagt i stället en ”inriktningsproposition” 2009, där de ekonomiska ramarna bestod, till följd av att ekonomin på alla sätt överordnades den säkerhetspolitiska utvecklingen, samtidigt som Försvarsmakten gavs en närmast diametralt motsatt inriktning till följd av just den säkerhetspolitiska utvecklingen. En olöslig ekvation.

Ur en organisation helt anpassad och kravställd utifrån begränsade internationella insatser med allt vad denna innebär i form av personalförsörjning, infrastruktur och logistik, skulle Försvarsmakten nu också kunna försvara Sverige. Det är en diskrepans som i högsta grad lever kvar än i dag, drygt fyra år senare, och med mycket tydliga konsekvenser. Allra tydligast är hur förbanden och därmed även förmågor är spridda kors och tvärs över landet på det sätt de bara hamnade under de ofta märkliga hänsyn som FB 04 tog där förutsättningarna för operativ verkan inom ramen för ett nationellt försvar inte var en urvalsfaktor. Det är av detta skäl vi finner

landets enda luftvärnsförband långt ifrån sina prioriterade insatsområden, landets enda ingenjörförband isolerat i Småland och landets två enda artilleribataljoner längst upp i norr. Bara att få ner dessa till södra Sverige och eventuellt Gotland i händelse av en beredskaphöjning, kommer att bli en mycket svår logistisk operation. Tydligast av alla konsekvenser är dock hur FB 04 lämnade Gotland utan någon permanent militär närvaro förutom drygt 500 hemvärnsmän utan tyngre beväpning än burna vapen.

*Fortfarande fem år efter den svenska ”solidaritetsdeklarationen” råder en stor oklarhet i vilka internationella garantier svensk försvars- och säkerhetspolitik grundar sig på.*

Allt detta späder ytterligare på den logistiska utmaningen med ett logistiksystem slimmat, centraliserat och i första hand anpassat för att stödja internationella insatser och mindre lämpat att hantera mobiliserande förband på olika platser runtom i landet. Detta är organisatoriska aspekter där ett inriktningsbeslut i riksdagen inte räcker till. Det krävs precis som FB 04 konstaterade mer än ett försvarsbeslut för att åstadkomma detta.

Under det gångna året har det svenska försvaret och den svenska försvarspolitikerna uppmärksammas i utlandet och det har sällan varit i positiva ordlag. ”Ryska påsken” har

uppmärksammats i en rad olika artiklar i internationella media. Den skarpaste kritiken får dock sägas komma från närområdet där forskaren Charly Salenius-Pasternak vid Finlands utrikespolitiska institut i en rapport under hösten menade på att Sverige på mindre än ett halvt årtionde gått från att vara ett land som i århundraden bidragit till regional säkerhet, till att vara ett land som är en säkerhetskonsument. Tidigare under året kom liknande kritik från brittiska Royal United Services Institute. Ett genomgående mantra från regeringshåll vad avser försvarets förmåga i dag har varit att förmågan är mycket bättre än för 10–20 år sedan. Något många bedömare inte håller med om. Vad man definitivt kan konstatera är att för 20 år sedan fanns det ingen internationell bedömare som kunde ifrågasätta den svenska förmågan att försvara landet.

Fortfarande fem år efter den svenska ”solidaritetsdeklarationen” råder en stor oklarhet i vilka internationella garantier svensk försvars- och säkerhetspolitik grundar sig på. Även här har man tagit ett halvt steg framåt genom att tillsätta en enmansutredning kring Sveriges internationella samarbeten. Fem år har gått utan att regering och riksdag kunnat peka ut vilken aktör som ska leverera det militära stöd som förutsätts för att Sverige i dag ska klara ens mindre militära hot, vilket därmed också omöjliggjort att vidta förberedelser för att ta emot



stöd, än mindre öva mottagandet av stöd. Natos generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen sade också svart på vitt under 2013 års försvarskonferens i Sälen att Sverige inte kan förvänta sig några garantier på samma sätt som ett Natoland.

Där närområdet förflyttat sig i en oroväckande riktning och därtill i stor omfattning, har svensk försvarspolitik på det strategiska planet som synes närmast stått stilla. Svensk försvars- och säkerhetspolitik befinner sig alltså i limbo där landet står utan en bindande solidaritetsförklaring från något annat land eller säkerhetspolitisk aktör, samtidigt som man sedan millennieskiftet fört en försvarspolitik som gjort landet helt beroende av en sådan, då egen förmåga att försvara landet avvecklats, men utan att avtala med någon aktör att stå för denna hjälp.

## Avslutning

Är det verkligen rimligt att ett land med Sveriges läge, yta och säkerhetspolitiska (brist på) förutsättningar år 2019 endast ska ha förmåga att försvara sig på en plats i landet i en vecka mot en angripare vars styrka utgörs av ca 2 000 soldater och detta dessutom efter veckor av förvarning och om riksdagen tillskjuter nödvändiga medel?

*Den största frågan av dem alla är dock när något parti ska våga ta upp att det står en rosa elefant i rummet.*

Detta är en av de frågor som Försvarsberedningen har att brottas med inför att man senast i mitten av maj 2014 ska lämna sin rapport. Det föreligger en viss skillnad i vilket försvar medborgarna förväntar sig och vad som hittills levererats och beställt,

vilket man kunde se efter den så kallade ryska påsken.

Som här redovisat har försvarsberedningarna ofta helt korrekt satt upp välmotiverade beslutstillfällen att agera på för att ändra en intagen kurs. Lika ofta som detta har gjorts har dock efterföljande försvarsberedning och politiker hellre valt att se till andra signaler som bättre passat in i den politik man skulle vilja driva. När dessutom alla ingående partier ska enas om formuleringarna tenderar dessa att bli urvattnade på så sätt att begrepp väljs där läsaren själv kan tolka innebörden utifrån egen preferens. I försvarsbeslut efter försvarsbeslut har riksdagen satt upp mål för svenskt försvar som visat sig vara ekonomiskt helt orealistiska. Resultatet blir en försvarspolitik som gång efter annan eroderar den svenska försvarsförmågan. Statistiskt föreligger ringa hopp att kommande försvarsberedningsrapport och nästa års försvarsbeslut ska bryta denna trend.

Den största frågan av dem alla är dock när något parti ska våga ta upp att det står en rosa elefant i rummet. Till dess Sverige specificerar vilken organisation som ska komma till landets hjälp i händelse av ofred och då planerar och övar för detta är övriga försvarsfrågor av mindre intresse. Det är inte utan att man drar sig till minnes Augustin Ehrensvärd.

*"Eftervärd, stå här på egen botn, och lita icke på främmande hjälp."*

Augustin Ehrensvärd (eftermåle ovanför Kungsporten, Sveaborgs fästning)

## FÖRFATTAREN:



Carl Bergqvist är försvarspolitik debattör och major i Flygvapnet. Han skriver under pseudonymen Wiseman på sin blogg Wiseman's Wisdoms.