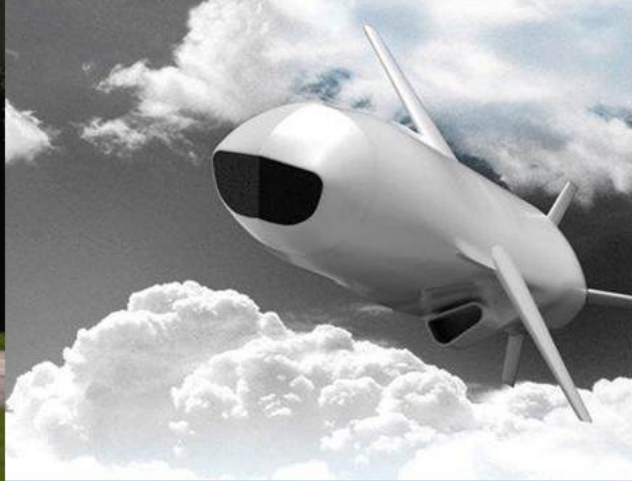




Krigsavhållande tröskelförmåga

Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?

Krister Andrén

Krister Andrén

Krigsavhållande tröskelförmåga

Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?

Bild: Försvarsmaktens mediaportal, Wikimedia Commons,
Kongsberg Defence Systems

Titel	Krigsavhållande tröskelförmåga - det svenska försvarets glömda huvuduppgift?
Title	A deterring capability threshold – the forgotten primary task of the Swedish Defence
Rapportnr/Report no	FOI-R--3852--SE
Månad/Month	Februari
Utgivningsår/Year	2014
Antal sidor/Pages	73 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
Projektnr/Project no	A14102
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Förord

Föreliggande rapport har utarbetats inom ramen för FOI:s projekt för säkerhetspolitiska studier av svenskt närområde (SIN-projektet), finansierat av anslaget Forskning för regeringens behov. Studien behandlar hur säkerhetspolitisk och operativ inriktning utvecklats under de senaste femtio åren och bidrar därigenom till ett brett perspektiv på dagens och morgondagens svenska försvarsförutsättningar. En central del är därvid att belysa försvaret av Sverige i sitt europeiska och transatlantiska sammanhang och det militära försvarets förutsättningar att verka krigsavhållande genom att förfoga över en tröskelförmåga.

Författare till rapporten är Krister Andrén, tidigare försvarsanalytiker vid FOA, olika militära myndigheter och inom regeringskansliet (bl.a. Fö/SSLP). Han tjänstgjorde under perioden 2009-2012 i Bryssel som rådgivare till ordföranden i EU:s militärkommitté, general Håkan Syrén, och dessförinnan under åtta år som försvarspolitisk rådgivare till överbefälhavaren. Författaren svarar ensam för slutsatserna i rapporten.

Rapporten har granskats av forskningsledare Robert Dalsjö, forskningsledare Niklas Granholm och enhetschef Johannes Malminen, FOI.

Stockholm i januari 2014

Mike Winnerstig
Projektledare, Säkerhet i närområdet (SIN)
FOI Försvarsanalys

Sammanfattning

Studien fokuserar på hur det militära försvarets nationella dimension kan utvecklas. Utifrån en analys av hur de försvarspolitiska förutsättningarna förändrats sedan det kalla kriget dras paralleller mellan dagens och det tidiga 1990-talets perspektiv på möjliga framtida hot, vilka pekar på betydelsen av att nu ta höjd i planeringen för den osäkerhet som finns om behoven på 2020-talet.

Studien pekar på ett antal avgörande förändringar av de nationella försvarsförutsättningarna sedan 1990-talet. Fyra faktorer lyfts fram: de resursmässiga begränsningarna, den militärstrategiska utvecklingen i Europa, den militärtekniska utvecklingen samt samhällets sårbarhet.

Studiens utgångspunkt är att det svenska försvarets huvuduppgift bör vara att verka avhållande på varje stat som överväger att använda militära maktmedel mot Sverige. En slutsats är att en avhållande försvarsförmåga i framtiden i allt mindre grad kan grundas på direkt reaktiv defensiv förmåga. Istället betonas att framtida avhållande tröskelförmåga måste innehålla en flexibel och uthållig offensiv potential att tillfoga en angripare strategiska förluster och upppoffringar på stor bredd. Studien betonar de nya möjligheter som den tekniska utvecklingen därvid ger även små stater. Rapporten utmynnar i en idéskiss till hur Försvarsmakten skulle kunna utveckla en stärkt avhållande tröskelförmåga. Perspektivet är härvid både nationellt och nordiskt.

Utgående från att Sverige, Norge och Finland strategiskt hänger nära ihop framhålls betydelsen av en nära koordinering för att stärka den samlade regionala tröskelförmågan. Norges och Finlands försvarsinriktning, som redan idag innehåller relevanta tröskelförmågor, beskrivs relativt utförligt.

Nyckelord: säkerhetspolitik, försvarspolitik, försvarsplanering, försvarsbeslut, försvarsekonomi, angreppsfall, marginaldoktrin, kärnvapendoktrin, avskräckning, tröskelförmåga, krigsavhållande, Norden, Norge, Finland, Europa, USA, Ryssland, NATO, GSFP, EU, NORDEFCO, teknikutveckling, precisionsvapen, kryssningsrobot, sårbarhet.

Summary

This study focuses on how to further develop the national dimension of the Swedish defence posture. Starting from an analysis of the changes in Swedish defence policy since the Cold War, parallels are found between perceptions of long-term threats today and during the early 1990s. The study underlines the importance of early measures to be able to meet possible challenges in the 2020s.

The study points at the decisive changes that have transformed Swedish defence structures since the 1990s. Four factors are emphasized as drivers of this transformation: resource constraints, military-strategic developments in Europe, military-technological developments and the vulnerabilities of modern society.

A basic assumption is that the primary task of the Swedish Armed Forces is to deter any potential aggressor who might consider using military force against Sweden. A conclusion is that defensive measures alone will be an insufficient deterrent in the future. Instead, the study makes the case for developing a future deterrent that includes a flexible and sustainable potential to impose strategically significant losses and costs on a broad spectrum of targets. The study highlights that military-technological developments provide increasing possibilities for small states in this respect. It concludes with a conceptual outline of a possible road ahead to strengthen the deterrent capability of the Swedish Armed Forces, in a Swedish as well as in a regional context.

Considering the shared geostrategic location and context of Sweden, Norway and Finland, the study emphasises the value of coordinated measures to strengthen the overall deterrent threshold of the region. The present defence structures of Norway and Finland, which already contain relevant threshold capabilities, are highlighted.

Keywords: security policy, defence policy, defence doctrine, defence economy, defence planning, defence bill, deterrence, defence threshold, defence capability, the Cold War, the Nordic area, Norway, Finland, Europe, USA, Russia,, NATO, EU, CSDP, military technology, precision weapons, cruise missiles, vulnerability.

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och slutsatser	9
2	Inledning	17
3	Svensk försvarspolitik och svensk försvarsförmåga efter det kalla kriget	20
	Doktrinutveckling	21
	Försvarspolitikens mål och förmågeutvecklingen.....	24
	Försvarsekonomisk utveckling och framtida ekonomi	31
	Innebörd - summering.....	36
4	Förändrade förutsättningar inför 2020-talet	37
	Återkoppling till 1990-talets början	37
	Förändrade förutsättningar	39
	Europeisk militär försvagning och marginalisering	40
	Rysk militär reformering och återupprustning	42
	Den militär-tekniska revolutionen fortsätter	44
	Ett allt mer sårbart Sverige	46
	Innebörd - summering.....	48
5	En svensk avhållandedoktrin för 2020-talets värld	49
	Avskräckningens eller avhållandets problematik.....	49
	Innebörd för Sverige	51
	Svensk framtida avhållande tröskelförmåga.....	53
	Norsk och finsk försvarspolitik	59
	Tröskelförmåga i ett nordiskt sammanhang	63
6	Vad är önskvärt, möjligt respektive realistiskt?	68
7	Angelägna fortsatta studieuppgifter	72

1 Sammanfattning och slutsatser

Den svenska försvarspolitikerna står inför viktiga och svåra beslut. Försvarsbeslutet 2015 kommer i väsentliga avseenden att definiera det svenska försvarets förmåga och utveckling under 2020-talet.

Denna rapportens huvudsyfte är att bidra till den fortsatta behandlingen av den framtida inriktningen av det militära försvarets nationella dimension. Rapportens huvudfrågeställning är hur en långsiktigt relevant nationell inriktning för det svenska militära försvaret skall formuleras i ett läge som präglas dels av stora begränsningar i den möjliga framtida nationella ambitionsnivån, dels av osäkerhet om framtida risker för utnyttjande av militära maktmedel i vår del av Europa.

Försvarsmakten har alltsedan försvarsbeslutet år 2000 i huvudsak utformats och dimensionerats för att kunna ge effektivast möjliga stöd till svensk säkerhetspolitik i fred. Förmåga att möta väpnat angrepp har för överskådlig tid, vilket rullande definierats som minst tio år, avförts som grund för dimensionering och operativ inriktning av det militära försvaret. Uppgifterna för den civila delen av totalförsvaret har förändrats på ett motsvarande sätt. Försvarets traditionella huvuduppgift, att verka krigsavhållande och fredsbevarande både idag och imorgon, har samtidigt fallit i glömska.

Den förändrade nationella försvarsmålsättningen skall också ses i ljuset av en successiv förändring av säkerhetspolitiken, där perspektivet av ett helt självständigt verkande svenskt försvar är borta. Medlemskapet i Europeiska Unionen 1995 innebar i realiteten slutet för den svenska neutralitetspolitiken vilket efterhand också markerats i officiella säkerhetspolitiska deklarationer. Framtida väpnade angreppshot riktade enbart mot Sverige har bedömts som osannolika och den svenska solidaritetsdoktrinen i 2009 års försvarsbeslut tydliggör att eventuella framtida uppväxande hot förutsätts komma att mötas gemensamt med andra stater. Försvaret skall vara interoperabelt med andra staters stridskrafter och Sverige behöver nationellt vidta förberedelser för att kunna ge och ta emot militärt stöd. Sverige är visserligen inte medlem av NATO men samarbetar som partnerland nära med NATO. Uttrycket militär alliansfrihet används allt mer sparsamt för att beskriva den svenska säkerhetspolitiken.

En genomgripande reformering och reduktion av det militära försvarets har genomförts. Personalförsörjningssystemet är sedan 2009 års försvarsbeslut reformerat i grunden och bygger nu helt på anställd personal. Det tidigare plikt-systemet har gjorts vilande i fredstid och all rekrytering sker på frivillig grund.

Försvarsbesluten år 2000 och 2004 innebar att försvarets storlek anpassades till en långsiktig anslagsutveckling på väsentligt lägre nivå än vad som tidigare

förutsatts. Resultatet är en hårdbantad kärna med hög personell och materiell kvalitet. En liten insatsorganisation med hög modernitet och tillgänglighet har efterhand ersatt det tidigare stora mobiliserbara invasionsförsvaret. Dagens insatsorganisation om sammanlagt cirka 50.000 man, hemvärdet inräknat, kan jämföras med de omkring 800.000 man som 1990 ingick i det fullt mobiliserade invasionsförsvaret. Utveckling av internationell interoperabilitet har varit en prioriterad dimension inom hela försvaret. Förmåga till fredstida suveränitetshävdande, förmåga att ge effektiva bidrag till internationella fredsfrämjande operationer samt långsiktig handlingsfrihet att utveckla Försvarsmakten har satts i fokus.

Genom att kravet på förmåga mot väpnat angrepp slopats så har tidigare kostnadskrävande krav på robusthet, redundans och skydd bortfallit. Avvecklingen av det tidigare mycket omfattande flygbassystemet utgör ett av de tydligaste exemplen. Det har i sin tur bidragit till att tidigare förmågebredd kunnat upprätthållas nästan fullt ut. Med undantag för det fasta och rörliga kustartilleriet, som helt avvecklades genom försvarsbeslutet år 2000, har det nya reformerade försvaret byggt vidare på invasionsförsvarets förmågebredd.

Under intryck av inte minst Georgienkriget 2008 påbörjades i 2009 års försvarsbeslut en omsvängning i riktning mot större tonvikt på nationellt försvar, med bl.a. högre krav på användbarhet, tillgänglighet och förmåga "här och nu". Den styrkestruktur och de stödstrukturer som blev resultatet avspeglar dock alltså det perspektiv som styrde de två föregående försvarsbesluten.

Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp är mot denna bakgrund idag självklart mycket begränsad. ÖB Sverker Göransons uttalande om "enveckas-försvaret"¹ i slutet av december 2012 kom uppenbarligen som en nyhet för delar av svenska folket, men var det naturligtvis inte för riksdagen och regeringen, vilka genom en lång rad beslut utformat försvarspolitikens nya mål och uppgifter.

Ett antal trender pekar idag i en riktning som förändrar och skärper kraven på svensk förmåga att hantera militära hot. Den europeiska militära situationen är i grunden förändrad och förändringarna fortsätter. Det gäller Ryssland, det gäller de europeiska NATO-länderna och det gäller det amerikanska militära engagemanget i Europa. Den militärtekniska utvecklingen har varit snabb med en stor potentiell påverkan inte minst på Rysslands framtida offensiva militära förmåga i vårt närområde. Parallellt med detta har det svenska samhället förändrats i snabb takt med mycket stora konsekvenser för dess sårbarhet och därmed motståndskraft vid ett väpnat angrepp eller annan avsiktlig störning.

¹ Intervju med ÖB Sverker Göranson i Svenska Dagbladet den 30 december 2012.

Den ryska militära utvecklingen har fått stor uppmärksamhet inte minst i försvarsberedningens senaste säkerhetspolitiska analys.² Det är dock viktigt att sätta in den ryska utvecklingen i sitt större europeiska och transatlantiska sammanhang. Ett starkt, stabilt och sammanhållet Europa i en solid transatlantisk samarbetsrelation förblir grunden för svensk säkerhet. Ryssland är i det perspektivet alltid hanterbart. Ett svagt och splittrat Europa öppnar däremot ofrånkomligen för att stabiliteten och säkerheten i Europa kan utmanas.

De stora ryska strategiska intressena i det nordeuropeiska området kan förväntas bestå under överskådlig tid. Den långvariga ryska militära svaghetsperioden har brutits och det mesta pekar mot en mycket påtaglig förstärkning av Rysslands militära förmåga under den närmaste tioårsperioden. Den militärtekniska utvecklingen skapar möjligheter till kraftigt förstärkt offensiv förmåga som efterhand kommer att stärka Rysslands militära handlingsmöjligheter inte minst i norra Europa. Betydande osäkerhet finns om takten i den ryska militära reformeringen, men färdriktningen som utstakas i den pågående ryska försvarsreformen är tydlig.

Den sedan en längre tid fortgående försvagningen av de europeiska NATO-staternas militära förmåga är av central betydelse. Liksom i Sverige har minskande försvarsanslag där kombinerats med en reformering som betonat internationell krishanteringsförmåga. Det tidigare omfattande territoriella NATO-försvaret av den europeiska kontinenten är idag avvecklat.

Den ekonomiska krisen i Europa driver nu på en fortsatt urholkning av medlemsstaternas försvarsförmåga. Libyenoperationen för ett par år sedan illustrerade på ett tydligt sätt de europeiska staternas relativa svaghet och kritiska beroende av USA vad gäller vitala förmågor. De europeiska NATO-staternas förmåga att möta militära utmaningar och hot i Europa kommer, givet att nuvarande trender består, mer än någonsin att vara beroende av den amerikanska förmågan. Den transatlantiska relationens utveckling är en nyckelfråga för den framtida säkerhetspolitiska stabiliteten i vår del av Europa.

Även om det är helt klart att USA fortsatt har mycket stora strategiska intressen i Europa, så är det lika klart att det finns tunga faktorer som under åren framöver kan komma att leda till väsentliga amerikanska omprioriteringar. Den globala ekonomiska och strategiska utvecklingen har medfört och medför en större amerikansk prioritering och militär ombalansering mot växande säkerhetspolitiska utmaningar i Stilla Havsområdet och i Asien. Den samlade innebörden för det framtida amerikanska engagemanget i Europa är knappast möjlig att förutsäga. Engagemanget i Europa kommer att starkt påverkas även av

² Ds 2013:33. Delrapport från försvarsberedningen. Vägval i en globaliserad värld.

den fortsatta ryska och europeiska utvecklingen. Amerikanska prioriteringar innebärande väsentligt minskat militärt engagemang i Europa kan inte uteslutas.

Den militära stabiliteten och säkerheten i norra Europa vilar liksom tidigare ytterst på stödet från NATO-alliansen och då i synnerhet USA. Ingen stat i den nordiska regionen kan ensam upprätthålla en militär förmåga som är tillräcklig för att på egen hand hantera tänkbara militära hot från en rysk stormakt. Men krisscenarierna är idag inte lika binära som under det kalla kriget. Mycket talar för att en uppväxande kris i dagens Europa skulle komma att mötas av en tidskrävande politisk beslutsprocess, som initialt kan ställa betydande krav på de enskilda staternas förmåga och agerande, såväl nationellt som gemensamt.

Det finns idag inga militära hot mot Sveriges närområde, men de ovan redovisade trenderna pekar mot en situation där Ryssland för första gången på lång tid kan komma att ha en militär förmåga, som i en krissituation skulle kunna utnyttjas som maktmedel även i vår del av Europa. Redan idag kan en normalbild med påtagligt ökad rysk militär aktivitet såväl i Norska havet, Nordatlanten och Barents hav som i Östersjön konstateras.

På motsvarande sätt som Sverige för femton år sedan omprövade tidigare gällande försvarspolitiska inriktning i ljuset av en långsiktigt förbättrad säkerhetspolitisk situation, krävs nu beredskap för en ny omprövning inför en utveckling som inom det nu överskådliga tidsperspektivet kan gå i väsentligt mindre gynnsam riktning än tidigare förutsatts.

Liksom under det kalla kriget behöver Sveriges försvarspolitiska mål även nu formuleras i termer av en situationsanpassad avhållandedoktrin. Den måste liksom tidigare bygga på trovärdig förmåga att möta militär aggression på olika nivåer med effektiva åtgärder, som får potentiella nettovinster att te sig alltför små i sitt vidare strategiska sammanhang.

Den avhållande tröskelförmågan mot aggression på de högsta nivåerna, dvs. väpnade angrepp, måste dock i dag byggas på andra sätt än tidigare. En stormakts initiala styrkeöverlägsenhet och möjligheter till kraftsamlad precisionsbekämpning ställer helt nya krav. Oavsett hur stora resurser som satsas på militärt försvar är den tid förbi, då Sverige kunde bygga en militär tröskelförmåga med en defensiv blockerande förmåga mot ett väpnat angrepp från en stormakt.

En defensiv avhållande tröskelförmåga (*deterrence by denial*) är även i framtiden relevant för svenskt suveränitetshävdande och för att möta mer begränsade försök till militär maktutövning. För att möta väpnade angreppshot behöver Sverige därutöver en tröskelförmåga som kan ge en angripande strategiskt kännbara uppoffringar i en vidare ram (*deterrence by punishment*). Det handlar då om förmåga att kunna tillfoga en angripande stormakt strategiskt kännbara förluster, att kunna bädda för snabbt och effektivt stöd från omvärlden, samt

ytterst också om förmåga att aktivt kunna lyfta en konflikt till en sådan nivå att ett direkt stöd utifrån ter sig sannolikt.

En sådan vidare avhållande tröskel har även en lång rad andra betydelsefulla icke-militära dimensioner. Tröskeln påverkas rimligen bl.a. av karaktären på de löpande säkerhetspolitiska relationerna med omvärlden, av den politiska och ekonomiska integrationen inte minst inom EU, av deltagandet i internationella operationer, liksom av bilaterala samarbeten inom försvarsområdet.

En grundläggande utgångspunkt är att Sverige aldrig kan räkna med att själv kunna agera preemptivt med militära medel mot en hotande stormakt. Småstaten behöver förmåga att verka effektivt mot en aggressiv stormakt, men på sätt som aldrig kan uppfattas hota något annat än just en potentiell motståndares aggressiva avsikter.

Norge, Sverige och Finland utgör i grunden en sammanhängande strategisk region. Sveriges liksom de båda grannländernas bedömningar har sedan länge byggt på att eventuella väpnade hot skulle ha strategiska motiv och inte riktas mot en enskild stat. Det innebär att de enskilda ländernas tröskelförmåga bör värderas även i ett samlat regionalt sammanhang. Det övergripande gemensamma målet bör vara att tillsammans upprätthålla en avhållande tröskelförmåga som verkar stabiliserande och fredsbevarande i det nordiska området. Vad som ytterst behövs är en samlad regional tröskelförmåga som kan uppfattas blockera möjligheten för en angripare att avgränsa ett överraskande strategiskt angrepp till det nordiska området. Norge har som NATO-medlem en nyckelroll vad gäller den norra regionens transatlantiska förankring. Norska perspektiv och slutsatser om vad som krävs beträffande nationell tröskelförmåga är därför av största relevans.

Eftersom Sverige och Finland står utanför NATO:s kollektiva försvar är det rimligt att anta att den svenska, liksom den finska, tröskelförmågan behöver sträcka sig till en högre nivå än Norges. Det är rimligt att anta att behovet av svenska nationella förberedelser för att bädda för stöd från omvärlden är större än för Norge, som ju i förväg har vidtagit sådana förberedelser tillsammans med sina NATO-allierade.

Det militära försvaret behöver kunna ha kvar en effektiv förmåga att hota en angripares strategiska resurser och förmågor på stor bredd i tid och rum även efter att ha utsatts för en omfattande och överrumplande bekämpning. En angripare får alltså inte ges möjlighet att i ett inledande slag kunna slå ut de mest kvalificerade svenska förmågorna. Han får inte heller ges möjlighet att skapa säkra brohuvuden på svenskt territorium, där han är fredad från möjliga svenska motåtgärder.

Den militärtekniska utvecklingen har under de senaste decennierna öppnat helt nya möjligheter även för mindre stater att utnyttja system, som med stor

precision och flexibilitet kan bekämpa en motståndares vitala funktioner och förmågor på stor bredd och stort djup. Långräckviddiga bekämpningssystem med hög precision och hög överlevnadsförmåga utgör idag det främsta medlet även för Sverige att tillgodose behovet av robust förmåga med stor flexibilitet och slagkraft.

Sårbarheten och bekämpningsmöjligheterna med långräckviddiga precisionsvapen gör det i praktiken omöjligt för Sverige att i en krigsmiljö skydda vitala samhällsfunktioner som elförsörjning och IT-nät. Om en angripare skulle överväga att gå till denna nivå behöver en avhållande tröskelförmåga inkludera förmåga att kunna tillfoga angriparen strategiskt kostsamma uppföringar.

Innebörden för den fortsatta svenska försvarsutvecklingen kan sammanfattas på följande sätt:

- Det svenska försvaret behöver ges en inbyggd robusthet som gör det svårt för en angripare att slå ut sådana nyckelförmågor som kan hota hans fortsatta handlingsmöjligheter eller som på annat sätt kan tillfoga honom strategiskt oacceptabla förluster.
- Långt högre krav än idag behöver ställas på försvarets normala fredstida skyddsnivå. Strävan efter ekonomisk rationalitet i fredsverksamheten behöver åter formuleras med tydliga operativa skyddskrav som strikta bivillkor. Det ställer också krav på hög förmåga och stor motståndskraft i vårt underrättelse- och ledningssystem.
- Den skyddade förmågan ("andraslagsförmågan") behöver innehålla långräckviddiga precisionsvapen som kan hota vitala funktioner och förmågor som en angripare efterhand behöver kunna upprätta på eller nära svenskt territorium.
- Långräckviddiga precisionsvapen behövs för att kunna hota en angripares strategiska förmågor på stor bredd och för att kunna besvara insatser mot samhällets vitala infrastruktur med åtgärder med likartad effekt.
- De långräckviddiga systemen behöver kunna utnyttjas decentraliserat i små enheter med mycket hög professionell kompetens och med tillgång till nödvändigt underrättelsestöd i realtid. De olika fjärrverkande systemen skall tillsammans kunna utgöra Sveriges "strategiska klubba" i 2020-talets värld.
- Det krävs omfattande förberedelser för att bädda för att snabbt och effektivt stöd kan erhållas utifrån.
- Sist men inte minst behövs ett effektivt luftförsvar med låg sårbarhet för att uthålligt kunna begränsa en angripares luftoperativa handlingsfrihet i för oss viktiga geografiska områden. Det innebär att en väsentligt ökad

vikt framöver behöver ges till luftvärnet, innefattande en betydande del moderna kvalificerade robotsystem.

Både Finland och Norge erbjuder idag intressanta exempel på avancerade tröskelförmågor som går att förena med en småstats försvarssatsning. Finland anskaffar avancerade amerikanska kryssningsrobotar (JASSM) och markmålsrobotar (ATACMS) med drygt 300 km räckvidd, samtidigt som man stärker sitt luftvärn med bl.a. det norsk-amerikanska NASAMS-systemet. Norge betonar den strategiska roll som den nya generationen stridsflygplan (JSF) liksom ubåtarna har i den norska förebyggande tröskelförmågan. Man anskaffar en avancerad attackrobot mot sjö- och markmål med över 250 km räckvidd (JSM) och har också stärkt sitt luftförsvar med NASAMS.

De ovan beskrivna åtgärderna ställer krav på omtänkande, förändrade prioriteringar, men också efter hand på ökade resurser. Är detta överhuvudtaget politiskt tänkbart? Är ökade resurser till försvaret en politisk möjlighet? Är det rimligt att åter förändra försvarspolitikens inriktning?

Om nuvarande anslagsnivå består är en fortsatt kvantitativ reduktion av försvarets struktur oundviklig. Mot 2020-talets mitt torde en oförändrad ekonomisk ram nödvändiggöra en ytterligare minskning av organisationen med minst en tredjedel. Stora delar av försvarets struktur är redan idag alltför tunna för att vara långsiktigt hållbara. Dagens förmågebredd kommer i det perspektivet inte att kunna bibehållas. Den nuvarande inriktningen närmar sig vägs ände och en omprövning av färdriktning och prioriteringar kommer att vara nödvändig.

Inför 2020-talets utmaningar behöver den operativa helheten åter sättas i centrum. Vad som krävs är en stegvis förändrad inriktning som inledningsvis främst handlar om en tydlig kursomläggning. Det viktiga är att tidigt börja komplettera och anpassa dagens försvar i de riktningar som ovan beskrivits och på så sätt alltså skapa en mer robust bottenplatta anpassad till en militärt mer krävande omvärldssituation. En sådan grundplatta kan sedan flexibelt och stegvis byggas på om så krävs.

Vilken takt och vilken ambitionsnivå som på längre sikt kan behövas kan bara framtiden utvisa. Insatsorganisationens professionalitet, tillgänglighet och användbarhet bör i sig underlätta en anpassning till förändrade krav och uppgifter. Många av de nya uppgifter som ovan beskrivits förutsätter tillgång till militär personal med mycket hög kompetens, vilket är en av det helt professionaliserade försvarets starka sidor. Det är viktigt att förstå innebörden av att personal är en ytterst knapp resurs, som måste utnyttjas med maximal effektivitet.

En formell eller informell samordning av åtgärderna mellan Sverige, Finland och Norge skulle ha en betydande potential att verka ömsesidigt förstärkande på den samlade regionala tröskelförmågan. De tre länderna har valt olika vägar. Det

skulle ha varit betydligt enklare att bygga en stark gemensam nordisk tröskelförmåga om alla tre länderna var medlemmar i den transatlantiska säkerhetsgemenskapen NATO. Det finns dock en lång rad åtgärder som bör kunna vidtas av varje land var för sig utan att kollidera med de andra enskilda staternas speciella säkerhetspolitiska åtaganden.

En harmonisering vad gäller fjärrverkande vapensystem är ett första steg som ger möjligheter till flexibelt stöd mellan de berörda staterna och som också öppnar för ett flexibelt utbyte av relevanta underrättelser. En ömsesidig gränsöverskridande förhandslagring av en viss del av de mest avgörande förmågorna/vapensystemen skulle bidra till ökad robusthet och också försvåra en angripares eventuella försök, att initialt på olika sätt avgränsa konfliktens geografiska omfattning.

Ömsesidigt förstärkande luftförsvarsåtgärder i områden av särskild betydelse för den egna offensiva förmågan respektive för fortsatt stöd från en allierad stormakt eller allians är ytterligare ett exempel. I kombination med förberedelser för att snabbt kunna öka tillgången genom påfyllnad utifrån kan tröskelförmågan väsentligt stärkas.

Det mesta av detta ligger också väl i linje med samarbetet inom NORDEFCO och skulle kunna ses som en logisk utveckling av det nuvarande samarbetet. Genom dagens gränsöverskridande övningssamarbete (Cross Border Training – CBT) finns en etablerad plattform, vilken utan särskilt omfattande ytterligare förberedelser vid behov kan utvidgas. Det allt intensivare övningssamarbetet i närområdet, är viktigt för vart och ett av de deltagande staternas nationella förmågeutveckling, men har också en viktig kompletterande betydelse som ett tröskelhöjande samarbete.

Den svenska nationella tröskelambitionen behöver vara så stor att det inte finns någon lucka mellan hot som är för stora för Sverige och för små för Norden. Den nordiska samlade tröskelförmågan behöver vara så stor att det inte finns någon lucka mellan hot som är för stora för Norden och för små för vår transatlantiska omvärld, dvs. NATO och då framför allt dess viktigaste medlem, USA.

Vi rör oss i en gråzon där nationell, regional och transatlantisk tröskelförmåga samspelar och där vad som till sist är en avhållande förmåga avgörs av den potentielle aggressorns kalkyl. Den svenska liksom den samlade nordiska ambitionen bör vara att så långt det är möjligt skapa betryggande marginaler genom att påverka en aggressors kalkyl. Sverige, Finland och Norge har därvid en gemensam strategisk utmaning.

2 Inledning

Försvarsbeslutet 1999 innebar att väpnat angrepp avskrevs som dimensionerande hot för överskådlig tid och att internationella uppgifter för första gången gavs en direkt dimensionerande roll. Den nationella försvarsdimensionen har alltsedan 1999 års försvarsbeslut haft en undanskymd plats i den svenska försvarspolitiska diskussionen.

2009 års inriktningsbeslut signalerade en delvis ändrad riktning. Det nationella försvarets behov gavs åter formellt en styrande roll, men någon egentlig diskussion om innebörden av en stärkt nationell dimension har ännu 2013 inte ägt rum. Såväl de yttre som de inre förutsättningarna för försvarspolitiken har i grunden förändrats sedan det nationella försvarets senast stod i förgrunden. Folk och Försvars rikskonferens i Sälen i januari 2014 förstärkte bilden av att försvarspolitikens fokus nu tydligt ligger på försvarets nationella uppgifter och förmåga. Försvarsminister Karin Enströms anförande innehöll intressanta markeringar om behovet av svensk militär tröskelförmåga som knöt an till nästan tjugo år gamla formuleringar om det försvarets primära uppgift att verka krigsavhållande.

När intresset för den nationella försvarsdimensionen nu börjat återvända efter femton års tankepaus behövs både tillbakablick och nytänkande. Mycket av det under decennier av kallt krig utvecklade tänkandet om ett svenskt konventionellt försvars roll och relevans i ett europeiskt perspektiv har fallit i glömska. Tillbakablick behövs såväl för att förstå vad av det tidigare tänkandet som fortfarande är relevant, som för att förstå den fulla innebörden av de radikalt förändrade förutsättningar som i en lång rad avseenden gäller idag. Nytänkande krävs för att omsätta de nya förutsättningarna till konkreta idéer och förslag.

Denna rapportens syfte är att konstruktivt bidra till diskussionen om fortsatt inriktning av det militära försvarets nationella dimension. Rapportens bärande idé är att den tidigare svenska ”avhållandedoktrinen”/”olönsamhetsdoktrinen” kan och bör återuppväckas och vidareutvecklas som grund för en framtidsinriktad nationell doktrin i ett läge där ett växande glapp mellan resurser och uppgifter annars gör svensk nationell försvarsförmåga allt mindre relevant.

Rapporten diskuterar det svenska försvarets förutsättningar att ge innehåll åt en modern avhållande-/ olönsamhetsdoktrin, d.v.s. en inriktning syftande till att skapa en krigsavhållande/fredsbevarande tröskelförmåga som kan få en potentiell angripares kostnader vid väpnad aggression mot Sverige att uppfattas som större än de möjliga fördelarna.

För att öka förståelsen för vad som krävs görs en tillbakablick på hur Sveriges försvarsdoktrin utvecklades under det kalla kriget och vilka föreställningar om

konflikters och krigs karaktär som då låg till grund för vårt tänkande. Parallellt med dessa ges en översiktlig beskrivning av Försvarsmaktens faktiska förmågeutveckling. Syftet är att skapa förståelse för såväl skillnader som likheter i förhållande till dagens situation, allt för att fördjupa perspektiven inför framtiden. Det finns däremot ingen strävan att ge en fullständig bild av utvecklingen inom ramen för denna studie, utan fokus ligger på faktorer som författaren bedömt vara relevanta för dagens vägval.

För att ge relief åt dagens och morgondagens situation ägnas särskild uppmärksamhet åt Sveriges försvarspolitiska situation under 1990-talets första hälft, dvs. den tid då försvarets nationella uppgifter senast belystes på ett heltäckande sätt. 1992 års försvarsbeslut är intressant, därför att man där för första gången pekar på ett strategiskt angrepp/överfall som den angreppstyp som fortsättningsvis skall ligga till grund för det svenska försvarets utformning.

Genom den fortsatta omvärldsutvecklingen kom de väpnade angreppshoten snabbt att tonas ner, vilket innebar att totalförsvarets planering aldrig på allvar kom att konfronteras med det strategiska överfallets stora planeringsmässiga konsekvenser och utmaningar.

1992 liksom 1995 års hotbilder har betydande paralleller till vad som nu framstår som möjligt i perspektivet mot 2020-talet. Nu som då handlar det om att ta höjd för möjliga utvecklingar i ett tidsperspektiv som är för kort för att ge utrymme för att skjuta beslut om anpassning på framtiden. En diskussion av de svenska försvarsförutsättningarna inför 2020-talet handlar åter om att säkerställa möjligheter att möta uppväxande behov av en robust avhållande förmåga mot strategiskt angrepp.

Det är dock en diskussion som nu sker i ett radikalt förändrat läge i förhållande till 1990-talet. Analysen fokuserar på fyra förhållanden, den svenska försvarsförmågan idag, den europeiska utvecklingen och dess innebörd för Sveriges strategiska läge, den militärtekniska utvecklingens innebörd och slutligen det svenska samhällets sårbarhet. Implikationerna för våra försvarsmöjligheter och för vår förmåga att utveckla en långsiktigt hållbar militär avhållandeförmåga analyseras mot denna bakgrund. Analysen utmynnar i slutsatser om de strukturella förändringar som är nödvändiga för att utvidga den nationella dimensionen till att åter omfatta en reell förmåga att verka krigsavhållande/fredsbevarande och stabiliserande i en eventuell framtida krigshotande situation i norra Europa.

Sverige, Norge, och Finland utgör i strategiskt avseende en sammanhängande region. Norges och Finlands försvarspolitiska vägval diskuteras därför relativt utförligt. I motsats till Sverige har både Norge och Finland, trots en i huvudsak likartad analys av den säkerhetspolitiska utvecklingen, bibehållit en långsiktig inriktning med en nationell krigsavhållande tröskelförmåga som dimensionerande grund för försvarets utveckling. Det har fått genomslag i

intressanta förhållanden som avviker från de svenska. Det är av särskilt intresse att studera NATO-medlemmen Norges överväganden om behov av nationell tröskelförmåga. NATO-medlemskapet gör att Norge rimligen är det land i området som kan luta sig mest mot NATO:s kollektiva tröskel och därmed borde kunna sätta kraven på nationell tröskelförmåga lägre än Sverige och Finland.

Rapporten utmynnar i en idéskiss till hur Försvarsmakten skulle kunna utvecklas mot en starkt krigsavhållande tröskelförmåga mot väpnat angrepp. Perspektivet är här både nationellt och nordiskt. I det sammanhanget förs också ett översiktligt resonemang om de ekonomiska implikationerna av de förslag som presenterats. Till sist summeras också ett antal behov av fördjupade studier som författaren identifierat.

Studien bygger, förutom på författarens egna erfarenheter under drygt fyrtio års verksamhet som försvarsanalytiker, på en genomgång av öppet tillgängliga dokument som speglar utvecklingen. De innefattar framför allt försvarsutredningar och försvarspropositioner, men också ett antal av de mer sammanfattande skrifter och studier om svensk försvarspolitik som publicerats under senare år. Bra litteraturförteckningar återfinns i Wilhelm Agrells bok *Fredens illusioner*³ och i Carl Björemans bok *Försvarets förfall*⁴.

³ Wilhelm Agrell, *Fredens illusioner*, Atlantis 2010.

⁴ Carl Björemans, *Försvarets förfall*, Santérus 2012.

3 Svensk försvarspolitik och svensk försvarsförmåga efter det kalla kriget

Det här avsnittet innehåller en tillbakablick på den svenska försvarspolitikens utveckling med start i det sena sextiotalet och med särskilt fokus på de senaste tjugo årens successiva övergång från ett stort invasionsförsvar byggt på allmän värnplikt till dagens lilla försvarsmakt byggd på frivillighet och anställd personal.

Tillbakablicken gör inte anspråk på fullständighet. Dess syfte är att stödja framåtblick. Den ska fånga upp perspektiv som fortfarande eller åter är relevanta och den ska belysa hur dagens situation skiljer sig från tidigare. Det är alltså dagens läge och vad som i detta läge kan och bör göras som är det centrala.

Att beskriva försvarspolitikens utveckling över tiden på ett enkelt och tydligt sätt är svårt. Sättet att beskriva de försvarspolitiska målen och ambitionerna har varierat över tiden, med varierande uttryckssätt och konkretisering. Preciseringar och konkretiseringar över en viss nivå gavs under hela det kalla kriget av naturliga skäl i form av hemliga tillägg till de öppna formuleringarna i försvarsbesluten, dels i form av anvisningar för den operativa planeringen, dels i hemliga bilagor till de årliga regleringsbrev. Sedan försvar mot väpnat angrepp bortföll som huvuduppgift i mitten av 1990-talet har behovet av hemliga förtydliganden i allt väsentligt bortfallit, men samtidigt har formuleringarna blivit mer allmänna och förändringar i ambitionsnivå har därmed blivit svårare att utläsa ur de verbala målsättningarna.

De allmänna uppgifts- och ambitionsformuleringarna i de öppna officiella dokumenten, (försvarsutredningar och försvarspropositioner) har flera olika syften och riktar sig samtidigt till både svenska folket och till omvärlden. Det ligger i sakens natur att läge, möjligheter och ambitioner i huvudsak tecknas i positiva termer och att formuleringarna så långt som möjligt tecknar en bild präglad av långsiktig kontinuitet och långsiktigt ansvarstagande. Problem kallas utmaningar och negativa ambitionsförändringar döljs ofta genom uttryckssätt som möjliggör positiva tolkningar.

Styrningen av myndigheternas verksamhet inom just försvarsområdet är särskilt svår och känslig. Svår, därför att försvaret är en samhällssektor där det yttersta effektivitetskriteriet, militär förmåga vid ett angrepp, inte låter sig mätas. Känslig, därför att den politiska nivåns möjligheter att ifrågasätta de militära experternas bedömning av vad som krävs, är begränsad.

Under en kort tid i början av 1970-talet fanns en rationalistisk ambition att skapa ett nytt planeringssystem utifrån en modell där statsmakterna formulerade så kallade ”dimensionerande angreppsfall”, mot vilka Försvarsmakten sedan värderade olika framtida lösningars effekt. Den rationella modellens politiska begränsningar visade sig emellertid snabbt och angreppsfallens roll gled från dimensionerande, till styrande och sist till exemplifierande. Ansvariga politiker ville helt enkelt inte ställa uppgifter i sådana termer, som ledde till att de senare fick förslag, vilka skulle kosta mer än vad man var beredd att betala.

Angreppsfallen innebar dock att det blev möjligt att på ett tydligare sätt än tidigare diskutera olika relevanta kriterier på försvarets förmåga i termer som insatser, förluster, bindningar, tid och risker. De sista angreppsfallen utarbetades 1988 inom Referensgruppen för Angreppsfall (REA), vilken leddes av Sekretariatet för Säkerhetspolitik och Långsiktig Planering inom Totalförsvaret (SSLP) vid Försvarsdepartementet. Angreppsfall utnyttjades senast i förberedelserna för 1992 års försvarsbeslut.

I synnerhet under de senaste femton åren kan därtill läggas att mycket av den politiska diskussionen om försvarets utveckling begränsats till försvarsberedningens snäva krets. Strävan till enighet i försvarsberedningsprocessen har som en bieffekt haft att viktiga frågor om säkerhetspolitikens och försvarspolitikens utveckling förts bort från den allmänna politiska debatten. Politiskt svåra och känsliga förtydliganden om bakomliggande resonemang och innebörd har ofta kunnat föras åt sidan med hänvisning till den breda politiska enigheten. Ett av de uppenbara resultaten av bristen på bred diskussion är att det har varit svårt för medborgarna att fullt ut uppfatta och förstå den stora omvandling som skett av det svenska försvaret under de senaste femton åren.

Försvarspolitikens utveckling är svår att uppfatta vid varje tidpunkt. Den blir tydligare när den betraktas över en längre period och då inte minst i ljuset av de faktiska åtgärder och prioriteringar som successivt skett. Försvarspolitikens utveckling behöver alltså beskrivas genom både ord och handlingar.

Doktrinutveckling

Den så kallade *marginaldoktrinen* utvecklades successivt under det kalla krigets första decennier. Den kom efterhand att sammanfatta huvudförutsättningarna för den svenska alliansfrihetens och det starka svenska konventionella försvarets relevans i ett Europa dominerat av till tänderna rustade kärnvapenmakter. Doktrinen utgick från bedömningen att Sverige i sig inte hade något strategiskt egenvärde för stormaktsblocken och att ett isolerat angrepp utan sammanhang med en storkonflikt därför var utesluten.

Den byggde vidare på bedömningen att stormaktsblockens enorma arsenal av stående stridskrafter i Centraleuropa i huvudsak var bundna av varandra och att därför Sovjetunionens och Warszawapaktens handlingsfrihet att utnyttja resurser i den skandinaviska sidoriktningen var starkt begränsade.

Ur marginaldoktrinen växte under 1960-talet successivt fram en *avhållandedoktrin* eller *olönsamhetsdoktrin* som 1972 formaliserades av 1970 års försvarsutredning på följande sätt:

”Totalförsvaret skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande. Det skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige fordrar så stora resurser och uppoffringar samt tar så lång tid att de fördelar som står att vinna med angreppet rimligen inte kan bedömas värda insatserna.”⁵

Avhållandedoktrinen innebar när den formulerades en relativisering av kraven på svensk förmåga som var kopplad till en politisk vilja att bryta en anslags-ökningsautomatik till det militära försvarets som politiskt uppfattades som ohållbar. Formuleringen var ett viktigt resultat av den politiska analysprocess som föregick det svenska beslutet att inte anskaffa kärnvapen. Den innebar att tidigare mer absoluta krav på förmåga att avvärja invasion över kust och gräns övergavs och var en markering av att det till sist är politisk bedömning som avgör vilken försvarsförmåga som är tillräcklig.

Arbetet med angreppsfall som kommenterats ovan bidrog till att utveckla bilden av en angripares tänkbara värdering av olika typer av uppoffringar och av hur denna värdering påverkades av olika antaganden om den yttre ramen för ett angrepp. Beroende på ett angrepps strategiska syfte och tidskrav varierade betydelsen för en angripare av olika typer av resursinsatser, långsiktiga bindningar och förluster. Ett angrepps tidsåtgång och risker med hänsyn till en huvudmotståndares handlingsmöjligheter var andra viktiga parametrar.

Formuleringen ovan var efter 1972 med små variationer en portalmening i den svenska försvarspolitikens målsättningen fram till 1996, då den uttrycktes på följande sätt:

”Totalförsvaret skall vara fredsbevarande genom att fortlöpande ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet, att en potentiell angripares förluster och andra uppoffringar i samband med försök att utnyttja vårt land inte ter sig rimliga i förhållande till fördelarna”.⁶

⁵ SOU 1972:4, Säkerhets- och försvarspolitik, sid 186. Betänkandet innehåller en mycket detaljerad genomgång om överväganden inför en rad tidigare försvarsbeslut. En liknande formulering fanns redan i 1968 års försvarsbeslut.

⁶ Regeringens proposition 1995/96:12, Totalförsvaret i förnyelse, sid 53.

Synen på kärnvapenhotet, *kärnvapendoktrinen* var ett tredje viktigt element. Att försvar mot kärnvapen låg bortom småstaten Sveriges självständiga försvarsambition markerades tydligt i samband med det svenska beslutet att avstå från egna kärnvapen. Det slutliga beslutet togs i 1968 års försvarsbeslut och bekräftades senare samma år genom svensk ratificering av det internationella icke-spridningsavtalet.⁷

Dåvarande statssekreteraren Karl Fritjofson gav 1966 i Krigsvetenskapsakademiens tidskrift en detaljerad redovisning av regeringens överväganden om utveckling och anskaffning av svenska kärnvapen. Han underströk att ”Det oinskränkta kärnvapenkriget kan inte få vara dimensionerande för vårt försvar och vi gör oss inga illusioner om speciellt hänsynstagande till vårt land under de betingelserna.”⁸ Försvaret mot kärnvapen vilade ytterst på att även Sverige såg sig skyddat av det amerikanska kärnvapenparaplyet över Europa och att alliansfrihet och inriktning mot neutralitet i krig i det sammanhanget betydde ”föga eller ens något”. Om en stormaktskonflikt trots alla återhållande krafter skulle trappas upp till kärnvapennivå, sågs det inte som sannolikt att kärnvapen först skulle sättas in inom ramen för en sidoooperation mot Sverige.

Det svenska totalförsvaret skulle dock ha förmåga att motstå en begränsad kärnvapeninsats. Det tog sig konkreta uttryck bl.a. genom investeringar i ett omfattande skyddsrumsprogram, genom utrymningsplanering för storstäderna och sist men inte minst genom en stor satsning på fortifikatoriskt skydd av viktiga försvarsanläggningar och geografisk utspridning av i synnerhet flygstridskrafterna. Syftet var att därigenom stärka statsledningens möjlighet att stå emot hot om kärnvapeninsats och att säkerställa att de militära motiven för kärnvapen-användning inte skulle te sig större mot Sverige än mot Europa i övrigt.

Skulle kriget i Europa trappas upp till kärnvapennivå fanns två möjliga utvecklingar, ett snabbt slut på stridshandlingarna eller ett förödande kärnvapenkrig. I det första fallet skulle ett starkt svenskt konventionellt försvar som gjorde att Sverige inte drogs in i krigets inledningsskede också öka chansen att slippa drabbas av de direkta effekterna av kärnvapeninsatser. I det senare fallet såg man ingen anledning att tro att försvarets förmåga skulle kunna påverka riskerna för att kärnvapen skulle kunna utnyttjas även mot Sverige, utan det handlade då enbart om att så långt möjligt begränsa konsekvenserna för befolkningen.

⁷ SOU 1968:10, Säkerhetspolitik och försvarsutgifter, sid 139.

⁸ Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift 9/1966, Karl Frithiofson: Säkerhetspolitiska perspektiv på frågan om svenska kärnvapen, Årsberättelse i Avd VI, sid 305.

Försvarspolitikens mål och förmågeutvecklingen

Tioårsperioden från 1990-talets mitt innebar en genomgripande förändring av försvarets inriktning från en struktur inriktad mot ett storskaligt väpnat angrepp i samband med ett storkrig i Europa till ett försvar med fokus på begränsade nationella uppgifter och deltagande i internationella operationer. Ett försvar byggt på allmän värnplikt och mobilisering av mer en halv miljon man omvandlades till ett försvar med ungefär en tiondel så många anställda och frivilliga.

Omställningen skedde i ett antal steg. Det första steget togs 1992, efter en komplicerad försvarspolitik beredningsprocess, vilken inletts redan 1988 med helt andra ingångsvärden än vad som så småningom kom att gälla. 1992 års försvarsbeslut innebar att Försvarsmaktens främsta dimensioneringsgrund inte längre skulle vara ”stort upplagda långvarigt förberedda angreppsföretag mot vårt land” (storanfall), utan att ”i stället angrepp med höga tidskrav, med mera begränsade, men samtidigt kvalitativt högtstående resurser och med maximalt utnyttjande av militär överraskning”⁹ borde sättas i fokus (strategiskt överfall).

Beslutet, som togs under en period som fortfarande karakteriserades av stora osäkerheter om den fortsatta omvärldsutvecklingen, representerade en mycket stor försvarspolitik förändring, vilken dock därefter hamnat i skymundan av de fortsatta förändringarna. Det innebar ett ökat fokus på initial förmåga och en betoning av kvalitet framför kvantitet. ”Smalare men vassare” blev ett ofta använt mantra för att beskriva den nya inriktningen, med en länge eftersatt modernisering av armén som en central del. Jämsides med en omfattande mekanisering nästan halverades antalet brigader (från 29 till 16).

Fyra år senare, 1996, var den långsiktiga försvagningen av Rysslands militära förmåga uppenbar och de tidigare Warszawapaktstaternas orientering mot EU och NATO ett faktum. Sverige var medlem av Europeiska Unionen, fortfarande militärt alliansfritt, men i ett helt nytt och mer gynnsamt säkerhetspolitiskt läge. 1996 års beslut innebar att försvar mot väpnat angrepp tydligt började tonas ner som huvuduppgift för Försvarsmakten. En tydlig differentiering gjordes mellan uppgifter på kort och lång sikt, vilken uttrycktes på följande sätt:

”På kort sikt eller så länge nuvarande säkerhetspolitiska och militär-strategiska förhållanden består bestäms de omedelbara kraven på tillgänglig förmåga främst av behov att hävda territoriell integritet, att hantera konsek-

⁹ 1992 års försvarsbeslutsproposition 1991/92:102, Säkerhets- och försvarspolitik, Statsministerns inledning (att försvarspropositionen innehöll en särskild inledning av statsministern, då Carl Bildt, var ovanligt).

venser av kriser och konflikter i vårt närområde, att delta i internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet samt att stärka samhällets samlade förmåga att förebygga och möta svåra påfrestningar i fred.”¹⁰

”Det är dock viktigt att understryka att den långsiktigt dimensionerande uppgiften för totalförsvarets utveckling inte desto mindre är och förblir att möta väpnat angrepp och att denna uppgift i sig har en dominerande påverkan även på totalförsvarets utformning och verksamhet i närtid. En tillräcklig långsiktig försvarsförmåga kan endast säkerställas genom att en betydande förmåga fortlöpande upprätthålls – inte minst kvalitativt – hos totalförsvaret. Även under perioder med låga omedelbara behov av förmåga att möta väpnat angrepp har därmed denna uppgift ett avgörande inflytande på totalförsvarets uppbyggnad.”¹¹

Den allmänt sett väsentligt förbättrade säkerhetspolitiska situationen gav motiv för betydande reduktioner av Försvarsmaktens storlek och förmåga. Samtidigt betonades att dessa skedde jämsides med en fortsatt beredskap till omprövning om situationen framöver skulle utvecklas i negativ riktning:

”Förmågan att möta väpnat angrepp skall vid varje tidpunkt på ett betryggande sätt svara mot tänkbara hot utgående från aktuell bedömning av de politiska och militärstrategiska förhållandena i omvärlden. Beredskapen skall alltså följsamt kunna anpassas till situationens krav. Totalförsvaret skall därvid fortlöpande ha en betryggande förmåga att förhindra att en angripare i ett spänt läge genom överraskande insatser mot vitala nationella ledningsfunktioner och mot samhällsfunktioner i övrigt kan åstadkomma en kollaps av våra försvarsmöjligheter.”¹²

Den långsiktiga huvudinriktningen beskrevs på följande sätt:

”.... vi skall kunna möta en framtida angripare, som utnyttjar strategiska insatsstyrkor med hög modernitet och kvalitet för att nå snabba framgångar, oavsett vilka delar av landet som utgör mål för angreppet. Det svenska försvaret skall långsiktigt ha en sådan teknisk modernitet och förtrogenhet med taktisk och operativ utveckling som krävs för att möta de stridskrafter i omvärlden som skulle kunna sättas in i Sverige.

Angreppsformer som bygger på långvarig styrkeuppbyggnad i vårt närområde och på möjligheter att ge ett angrepp med strategiska insatsstyrkor ett mera påtagligt inslag av anfallskraft över kust eller landgräns skall däremot

¹⁰ Regeringens proposition 1995/96:12, Totalförsvaret i förnyelse, sid 54.

¹¹ Regeringens proposition 1995/96:12, Totalförsvaret i förnyelse, sid 54.

¹² Ibid, sid 55.

idag inte på något avgörande sätt läggas till grund för totalförsvarets inriktning”.¹³

Strategiskt överfall var alltså alltjämt formellt den långsiktig dimensionerande uppgiften för utformningen av försvaret. De faktiska åtgärder som låg i beslutet innebar dock det första steget i en omfattande reduktion av krigsorganisationen som sedan accentuerades 2000 och 2004. Utvecklingen framgår av tabell 1 nedan, vilken sammanfattar den organisatoriska utvecklingen inom armén, marinen och flygvapnet mellan 1985 och 2009.

I kvantitativa termer innebar 1996 års försvarsbeslut sammantaget en reduktion med i genomsnitt ungefär 30 procent. Arméns fältförband som 1992 reducerats med 25 procent minskade 1996 med ytterligare 20 procent. Territorialförsvaret inklusive hemvärn reducerades med 25 procent. Inom Marinen reducerades ytstridsfartygen med 20 procent och antalet ubåtar med 25 procent. Kustartilleriet som 1992 reducerats med 30 procent reducerades nu med ytterligare 40 procent. Inom flygvapnet reducerades antalet stridsflygdivisioner med 35 procent, antalet basbataljoner som redan 1992 minskats med 20 procent (från 30 till 24) reducerades nu med ytterligare en tredjedel (till 16). Samtidigt togs dock beslutet om den tredje delserien av JAS-39 Gripen innebärande att ytterligare fyra stridsflygdivisioner skulle utrustas med JAS-39 (C/D versionen).

¹³ Ibid, sid 55.

År	1985	1989	1992	1996	2000	2004	2009
Armén							
Stridande bataljoner	116	84	64	52	16+1	8+1	7
Luftvärnsbataljoner	26?		22	22	4	3	2
Artilleribataljoner			21	17	4	3	2
Territorialförsvar	230	230	165	90	12+6	0	0
Hemvärn	125	125	125	125	70	30	22
Marinen							
Ytstridsfartyg	46	30	30	24	12	7	7
Ubåtar	12	12	12	7+(2)	5+(2)	4+(1)	4+(1)
Kustartilleribataljoner	28	28	20	9	0	0	0
Amfibiebataljoner	-	-	-	6	3	1	1
Flygvapnet							
Stridsflygplandivisioner	20	20	20	13	8	4	4
Stridsflygplan	320	320	320	204	200	100	100
Strilbataljoner	11	11	9	6	3	3	3
Basbataljoner	30	30	24	16	8	2	2

Tabell 1: Inriktning av Försvarsmaktens krigs-/insatsorganisation i respektive försvarsbeslut¹⁴

Ett mer kortsiktigt perspektiv med ökad betoning av omedelbart användbara förmåga var tydligt. De internationella uppgifterna gavs en ökad roll redan i utformningen av försvaret efter att tidigare helt ha hanterats utifrån det nationella försvarets ramar. Den politiska opinionen var dock långt ifrån redo att omedelbart kasta hävdvunna principer och synsätt om tidlösa krav på ett starkt försvar överbord. Den stora minskning av invasionsförsvaret som beslutades åtföljdes av krav på täta politiska kontrollstationer för att säkerställa att hotbedömningarna höll, liksom av en parallell återtagnings-/anpassningsplanering. Kostnaden för den senare var dock under de närmaste åren liten, eftersom utbildad personal fanns och materielavvecklingen under alla förhållanden skulle ta betydande tid.

¹⁴ Ola Hedin, ESO rapport 2011:2, Försvarets förutsättningar – en ESO rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer, tabellerna 4:1, 4:2, 4:3, 4:4.

Försvarsbeslutet år 2000 innebar det slutliga steget bort från det kalla krigets inriktning mot ett omfattande väpnat angrepp. Det hade föregåtts av en radikal omvärdering av Försvarsmaktens planeringsläge, som då visade på en dramatiskt växande differens mellan planer och ekonomiskt utrymme.

Ekonomiska planeringsrealiteter och ett nytt säkerhetspolitiskt läge gick hand i hand. Det är i efterhand svårt att klarlägga vad som varit mest pådrivande för den stora kursomläggning som beslutades efter en mycket kort beredningsfas. Resultatet blev under alla förhållanden att försvar mot ett omfattande väpnat angrepp avskrevs som Försvarsmaktens viktigaste uppgift med huvudmotiveringen att förbättringen av den säkerhetspolitiska miljön i Europa och i vårt närområde gjort att Sverige under de närmaste tio åren kunde utesluta hot om ”ett invasionsföretag av Sverige syftande till ockupation av Sverige”.¹⁵

Warszawapaktens upplösning, Sovjetunionens sönderfall, Rysslands långtgående militära försvagning samt EU:s och NATO:s utvidgning till att omfatta flera av Sovjetunionens tidigare allierade i Central- och Östeuropa, innebar sammantaget en genomgripande förbättring av Sveriges säkerhetspolitiska läge.

Formellt kvarstod fortfarande uppgiften att vidmakthålla en ”grundläggande” försvarsförmåga för att kunna möta begränsade väpnade angreppshot som kunde uppkomma i den då rådande omvärldssituationen. Någon konkret operationalisering av vad som skulle konstituera en sådan förmåga skedde emellertid aldrig. Eftersom de hot som kunde uppkomma var små stod det dock klart att förmågan kunde tillgodoses med väsentligt mindre resurser än Försvarsmakten då förfogade över.

Försvarsmaktens nationella uppgift förändrades i realiteten till att övervaka och hävda landets territorium under fredstida förhållanden, samt till att kunna hantera fredstida incidenter och kriser (samtidigt skedde en omprioritering mot ökad förmåga att bidra till internationella uppgifter).

Den konkreta planeringsinnebörden sammanfattades i bedömningen att resurser ”för försvar av Sverige mot väpnat angrepp och för att hävda vår territoriella integritet kan reduceras i förhållande till 1996 års försvarsbeslut vad gäller antal förband, beredskap m.m.”.¹⁶

Genomslaget i planeringsinriktningen blev som framgår av tabell 1 ovan dramatiskt. Arméns fältförband reducerades med ungefär 70 procent. Hela territorialförsvaret avvecklades liksom stora delar av hemvärnet. Antalet stridsfartyg halverades, antalet ubåtar minskades med 30 procent och kustartilleriet reducerades med ytterligare 75 procent. Antalet stridsflygplan bibehölls, men inom en

¹⁵ Prop 1998/99:74, Förändrad omvärld – omdanat försvar, sid 15.

¹⁶ Prop 1999/2000:30, Det nya försvaret, sid 22.

krympt organisation där antalet basbataljoner liksom antalet stridsledningsbataljoner halverades. De tio år tidigare 30 basbataljonerna hade därmed reducerats till åtta.

Huvuddelen av den tidigare omfattande operativa planläggningen, liksom mobiliseringsorganisationen, blev efter den förändrade inriktningen överspelad. Militärbefälhavarna avvecklades 2003 och den operativa ledningsuppgiften övertogs i sin helhet av insatsledningen inom Högkvarteret.

De steg som togs under perioden 2000 till 2004 innebar ett slutligt övergivande av den tidigare hävdade principen att den svenska försvarsplaneringen, oavsett svängningar i det internationella klimatet, alltid måste ta betydande höjd för att kunna möta framtida negativa förändringar i vetenskap om att stormakternas intentioner och resurstillväxt kan växla långt snabbare än Sverige har möjligheter att reagera.

Omläggningen motiverades med att omvärldssituationen nu långsiktigt var så förändrad att den medgav att den militära förmågan kraftigt reducerades under viss tid för att med full kraft istället skulle kunna läggas på en långsiktigt syftande genomgripande modernisering. Uttrycket ”strategisk time-out” användes för att beskriva det rådande gynnsamma läget. En snabb avveckling av många förmågor, vilka ändå skulle falla för åldersstrecket under den period som sågs som säker, beslutades och påbörjades omedelbart.

Framtidsvisionen beskrevs nu med uttrycket ”nätverksbaserat försvar” (NBF). Den innebar en långsiktig satsning på en genomgripande reformering av ledningssystemet som fullt ut skulle utnyttja teknikens nya möjligheter att integrera underrättelse-, lednings- och verkanssystem till ett sammanhängande och mer effektivt nationellt försvarssystem.

Den inriktning som gavs 2000 är intressant därför att den för första gången var utformad mot långsiktiga fredstida behov utan direkt koppling till storskaliga väpnade angreppshot. Den kan därför uppfattas spegla den bedömning som då gjordes av en minsta långsiktigt hållbar fredsstruktur. Den innebar att försvarsstrukturen kvantitativt närmade sig vad som uppfattades som kritiska nedre gränser för att långsiktigt kunna upprätthålla viktiga förmågor och kompetenser.

I jämförelse med 1990 års krigsorganisation hade arméns fältförband reducerats med omkring 80 procent, de ytgående sjöstridskrafterna med 60 procent. Ubåtarna liksom flygstridskrafterna hade reducerats med omkring 40 procent. Flygets basorganisation hade dock reducerats med hela 70 procent.

I konsekvens med att invasionsförsvarsuppgiften togs bort förändrades också inriktningen för den civila delen av totalförsvaret. Den civila försvarsplaneringsuppgiften bortföll i stora delar och civil beredskap inriktades helt mot fredstida krisberedskap. Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB) lades ner 2002 och

uppgifterna övertogs av den nybildade Krisberedskapsmyndigheten (KBM). KBM tillsammans med Statens Räddningsverk och Styrelsen för Psykologiskt Försvar uppgick senare 2009 i den nybildade Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB). MSB har fram till idag inte haft någon egentlig planeringsuppgift inriktad mot en krigssituation.

Trots de drastiska strukturella reduktionerna i försvarsbeslutet 2000 visade sig inriktningen återigen vara byggd på för optimistiska antaganden och bedömningar om framtida ekonomi respektive kostnader. Någon politisk vilja att i det läget diskutera åtgärder för att stabilisera försvarets utveckling enligt tidigare inriktning fanns inte. Alternativet till en hotande fortsatt sönderfallsprocess blev en ny genomgripande strukturell reduktion som i ett slag ungefär halverade den redan förut hårt ansträngda insatsorganisationen.

2004 års försvarsbeslut kom därmed att innebära en kvantitativ reduktion som i relativa termer var lika stor som den som beslutats fyra år tidigare. Det kan synas som ett oproportionerligt stort genomslag av en tioprocentig anslagsminskning, men förklarades av de stora långsiktiga bindningar och därmed små marginaler som fanns i planeringen, liksom av en rejäl underskattning av de framtida kostnaderna för den inriktning som getts år 2000. En tillkommande faktor var också betydande ambitionsökningar vad gällde svensk internationell insatsförmåga och då inte minst det 2004 gjorda åtagandet att ta ansvaret för en stridsgrupp, som under ett halvt år skulle kunna stå i beredskap för en EU-ledd krishanteringsoperation under 2008.

I en redan ansträngd ekonomi får även relativt begränsade tillkommande närtidsuppgifter stora konsekvenser. Samtidigt bör det framhållas att stridsgruppsutvecklingen också blev en betydelsefull positiv katalysator för de stora omställningar som under alla förhållanden var nödvändiga.

Insatsorganisationens i jämförelse med den tidigare organisationens mycket låga soldatutbildningsbehov, i kombination med krav på att kunna utnyttja hela insatsorganisationen för alla typer av uppgifter, nationellt och internationellt bäddade för 2009 års beslut att göra värnplikten vilande i fredstid. 2004 års beslut kom som det visade sig fem år senare att lägga grunden för en genomgripande omläggning av Försvarsmaktens personalförsörjning.

Personalförsörjningen vilar sedan 2009 helt på frivillighetens grund. Förändringens fulla innebörd är alltså långt ifrån överblickbar. Det finns en stor medvetenhet om att en fortlöpande uppföljning och anpassning är viktig och nödvändig för att säkra det nya systemets långsiktiga effektivitet och hållbarhet.

Försvarekonomisk utveckling och framtida ekonomi

När man blickar tillbaka på den kedja av beslut som sedan 2000 lett fram till dagens försvarsmakt kan man konstatera att de ekonomiska förutsättningarna i kombination med en stark fokusering på fredstida uppgifter och fredstida effektivitet och rationalitet varit styrande.

Det är viktigt att förstå ekonomins avgörande roll. Den politiska retoriken kring reformeringen kan ibland ge bilden att övergången från invasionsförsvaret till dagens försvar helt bestämts av den politiska viljan att skapa ett insatsberett försvar för internationella fredsfrämjande uppgifter. Det är givetvis en viktig faktor, men än viktigare är ekonomins tvingande logik.

Det förstås lättast genom att följa flygvapnets och marinens utveckling. För såväl flygvapnet som marinen har övergången till en insatsorganisation inneburit en begränsad förändring för den enskilda stridande förbandsenheten. Förbanden har i stor utsträckning sedan länge varit insatsförband uppbyggda kring en stor andel fast anställd personal och med en hög grundberedskap. Den höga beredskap som kännetecknade i synnerhet flygvapnet glöms ofta bort när man idag lite förenklat talar om invasionsförsvaret som ett förrådsställt försvar. De nästan tusen flygare som gav sina liv under det kalla krigets fredsberedskap vittnar om ett flygvapen som minst av allt var förrådsställt. Även marinen var, inte minst efter ett decennium av krävande ubåtsjaktoperationer, i hög grad inriktat mot insatser. Den nya dimensionen för flygvapnets och marinens del har främst varit de nya behoven av internationell interoperabilitet och expeditionär förmåga. I övrigt har omstruktureringen, dvs. förbandsreduktionerna, i allt väsentligt styrts mer av ekonomi än av förändrad operativ inriktning.

En konstant nivå på försvarsanslaget leder nämligen på grund av försvarskostnadsutvecklingen till en kontinuerlig numerär reduktion, eftersom varje ny generation av förband är väsentligt dyrare än sin föregångare. En erfarenhetsbaserad uppskattning är att den årliga kostnadsökningen uppgår till mellan tre och fyra procent, vilket medför en organisatorisk halveringstid på mellan femton och tjugo år. När anslaget fortlöpande minskar så blir reduktionstakten självklart högre och än snabbare blir den när planeringen under resans gång fortlöpande behöver justeras till nya antaganden.

Utvecklingen av försvarets ekonomi i fast penningvärde (2009) mellan åren 1990 och 2009 framgår av diagram 2 nedan.

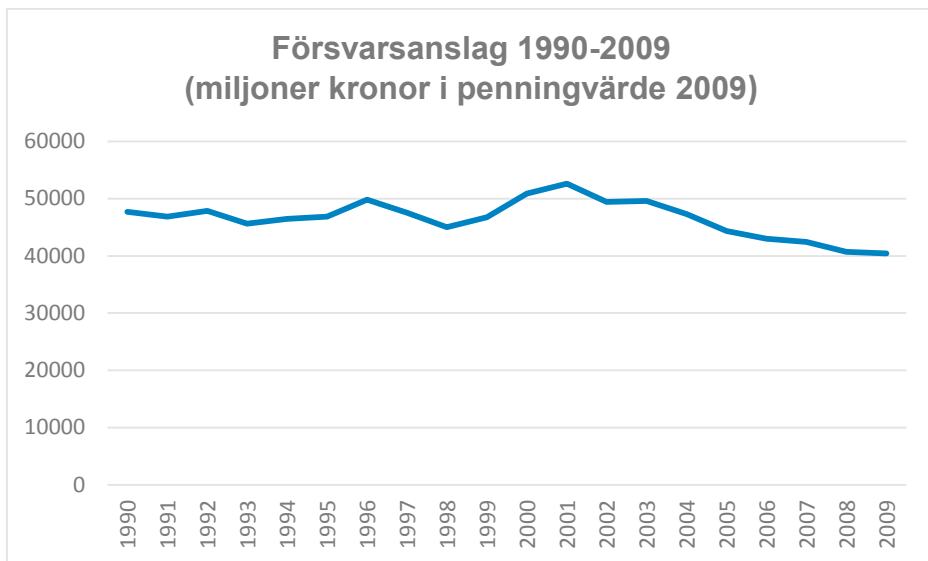


Diagram 1: Försvarsanslagets utveckling 1990-2009 uttryckt i 2009 års penningvärde.

Källa: Ola Hedin, ESO rapport 2011:2 (bygger på databas sammanställd vid FOI)

Försvarsanslaget låg i fast penningvärde ungefär på samma nivå under 1990-talet och har sedan 2000 reducerats med ungefär 20 procent. Det motsvarar idag omkring 10 miljarder per år.

De ekonomiska anslagsminskningarna nödvändiggjorde såväl år 2000 som år 2004 en snabb omplanering, vilken ledde till strukturella nedskärningar som var väsentligt större än den relativa anslagsminskningen. Det innebär att försvarets struktur under perioden 1990 till idag under alla förhållanden skulle ha minskats med bortemot 75 procent.

Diagram 2 nedan illustrerar sambandet mellan anslagsutvecklingens reella innebörd och den parallella utvecklingen av ett antal väsentliga förbandsenheter (stridsflygplan, flygbasbataljoner, ubåtar och stridande bataljoner). Det kan noteras att utvecklingen för stridsflygplan och ubåtar rymmer väl med den urholkade anslagsutvecklingen, medan reduceringarna vad gäller arméns stridande bataljoner liksom flygets basbataljoner varit långt snabbare.

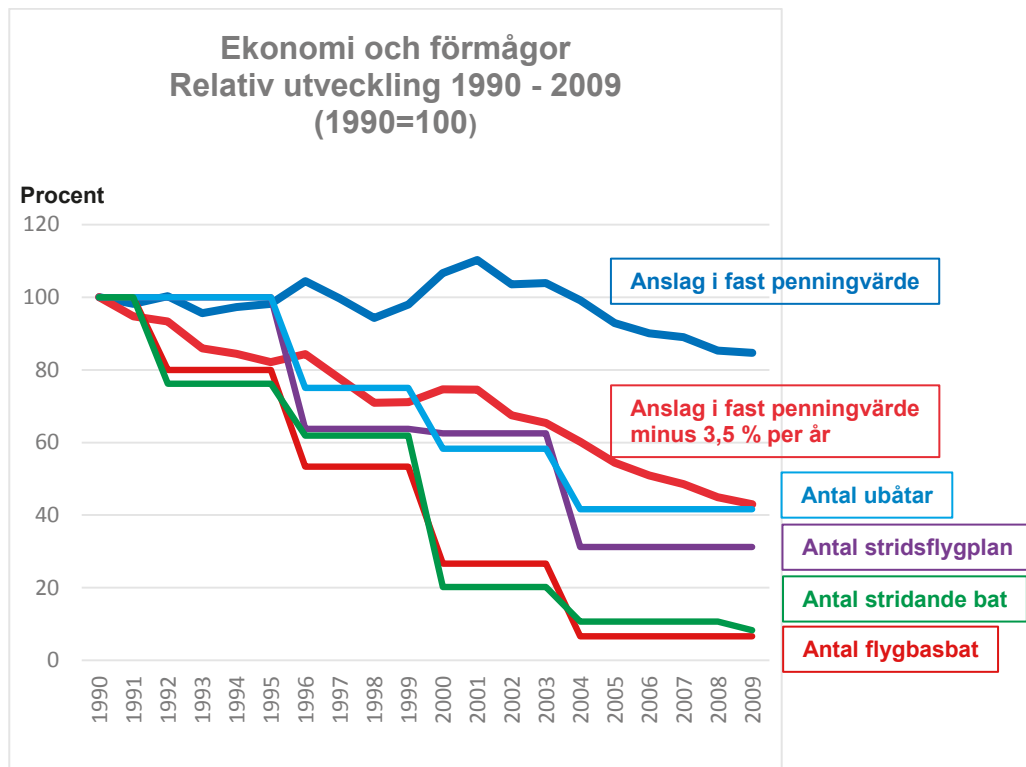


Diagram 2: Organisatoriska förändringar av några utvalda förbandsenheter 1990-2009 i relation till försvarsanslagets utveckling i fast penningvärde och justerad för en årlig urholkning med 3,5 procent.

Ekonomi har som tidigare framhållits varit en avgörande drivkraft för de senaste femton årens genomgripande försvarsreform. När man i efterhand går igenom de försvarsbeslut som styrts eller åtföljts av försvarets reformering är det tydligt att det oberoende av regeringens politiska färg, funnits en stark politisk strävan att beskriva reformeringen mer i termer av anpassning till nya säkerhetspolitiska ramar och behov än som en anpassning till ekonomiska begränsningar. Ekonomins avgörande underliggande roll har därmed tenderat att hamna i skymundan av de stora förändringarna av uppgifter och inriktning.

Liksom det är omöjligt att svara på frågan om hönan eller ägget var först är det i efterhand svårt att avgöra om ekonomi styrts försvarspolitisk inriktning eller tvärtom. Faktum kvarstår dock att de politiskt styrda ekonomiska ramarna, alldeles oberoende av försvarspolitisk inriktning i övrigt, skulle nödvändiggjort förändringar som i väsentliga delar sammanfaller med vad som blivit fallet.

Arméns kvalitativa och kvantitativa sammansättning i början av 1990-talet var inte hållbar. Volymen hade alltför länge hållits uppe på bekostnad av kvalitativ förnyelse. När kvalitativa grundkrav kombinerades med en stagnerande ekonomi blev genomslaget oundvikligen kraftigt. Marinens och flygvapnets numerära krympning var däremot en direkt fortsättning på en fortgående krympning som pågått ända sedan försvarsanslaget stabiliserades runt 1970 och avspeglade väsentligen en konstant ekonomisk rams strukturella innebörd.

Vad som möjligen därutöver kan sägas är att den numerära reduktionen efter år 2000 skulle ha blivit ännu större om inte tidigare krav på operativ stryktålighet tagits bort. Genom betoningen av fredstida rationalitet – innebärande en större koncentration av fredsproduktion och en reducerad operativ uthållighet - skapades förutsättningar för att bibehålla en större insatsstruktur och förmågebredd än vad som annars skulle varit möjligt.

Utvecklingen mellan 2000 och 2004 kan ses som en dramatisk nödbromsning i ett läge där en anpassning till ekonomisk verklighet dröjt alltför länge och där ett antal beslut dessförinnan gått stick i stäv med vad som var långsiktigt hållbart i en fixerad eller krympande ekonomisk ram. Försvaret såsom det kom att utformas i insatsorganisationen 2004 kan ses som en framtvingad nödlösning för att bringa stabilitet i en situation som annars riskerade att utvecklas till en systemkollaps.

Den yttre säkerhetspolitiska utvecklingen gav då politiskt motiv för en omställning som gjorde att fokus helt kunde läggas på fredstida uppgifter och kostnadseffektivitet. Det är tankeväckande att jämföra resonemang och motiv i på varandra följande försvarsbeslut. Den dramatiska förändring av inriktningen som skedde 1999-2000 är svår att förstå utan en medvetenhet om den närmast förödande skörhet som då präglade försvarets ekonomi inför ett politiskt tryck på betydande nedskärningar av försvarsanslaget. När försvarsstrukturen fyra år senare åter halveras är de tidigare resonemang som år 2000 använts för att motivera inriktningen bortglömda. Ytterligare fyra år senare är på motsvarande sätt de flesta av de argument som 2004, trots nedskärningarna av strukturen, talade för ett bibehållande av värnpliktssystemet glömda.

Vid en framåtblick mot 2020-talet är det nu viktigt att utifrån en realistisk bild av den rådande ekonomins möjligheter och begränsningar lära av gjorda erfarenheter. Något utrymme för önsketänkande finns definitivt inte.

Den närmast matematiskt lagbundna numerära krympning med några procent per år som är förenad med en konstant försvarsekonomi kommer att fortsätta. Inriktningsbeslutet 2009 duckade temporärt för detta faktum genom att i huvudsak hålla fast vid den insatsorganisation som beslutats fyra år tidigare. Det möjliggjordes genom att den till synes oförändrade inriktningen av insatsorganisationen gavs en betydande töjmån. Beslutet angav visserligen att

målet var att den nya insatsorganisationen borde vara intagen 2014, men med det viktiga tillägget att genomförandet ”bara kan ske i den takt som ekonomin medger”¹⁷.

Det stod redan då klart att ekonomin var starkt begränsande och att tidpunkten för ett eventuellt förverkligande skulle ligga en bra bit bortom 2014. Man angav också att inriktningen därför kunde ”komma att justeras i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet”. Försvarsmaktens i oktober 2013 redovisade perspektivstudie¹⁸ ger vissa indikationer om vad detta kan komma att innebära.

Tunnheten i den struktur som bär upp dagens insatsorganisation talar för att konsekvenserna av en konstant försvarsekonomi framöver kommer att bli mycket stora. Den kvantitativa krympningen av försvarskostymen kommer att behöva ske i en än snabbare takt framöver om anslagen inte höjs i takt med kostnadsutvecklingen. En konstant ekonomi i tio år till torde nödvändiggöra en volymmässig krympning med närmare femtio procent. Det planerade försvarsbeslutet 2015 innehåller därmed redan av detta skäl svåra vägval.

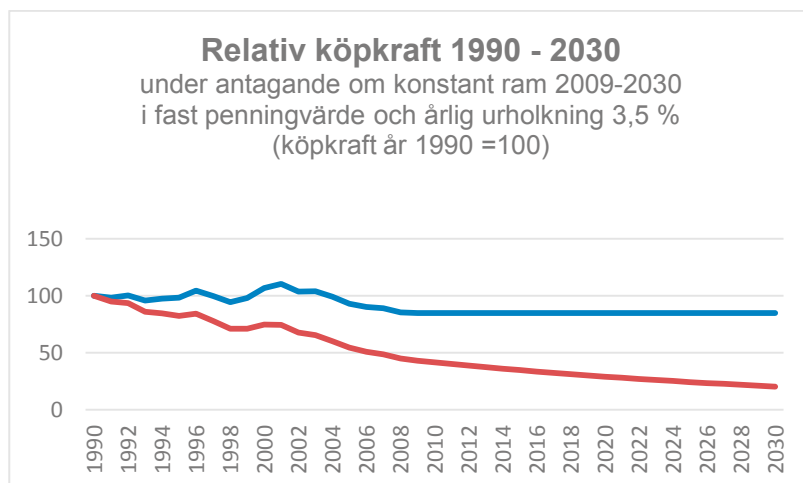


Diagram 3: Exempel på innebörden av konstant anslag i fast penningvärde från 2009 (övre kurvan) respektive av en årlig strukturell urholkning med 3,5 procent (1990 = 100)

Diagrammet ovan illustrerar de ekonomiska implikationerna av en fortsatt ram på dagens nivå. Den övre kurvan visar försvarsanslagets utveckling i fast penningvärde från 1990 till 2010 med en konstant framskrivning från 2010 till 2030. Den nedre kurvan visar effekten av en årlig nedskrivning med 3,5 procent, vilket

¹⁷ Regeringens proposition 2008/2009:140, sid 13.

¹⁸ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, Rapport FM2013-276:1, 2013-10-01

alltså illustrerar en erfarenhetsbaserad ungefärlig bild av den kvantitativa utvecklingen av Försvarsmaktens struktur vid en konstant försvarsekonomi uttryckt i fast penningvärde.

Innebörd - summering

Detta avsnitt har tecknat en bred bild av försvarspolitikens och det militära försvarets utveckling med tonvikt på perioden efter det kalla krigets slut. Avsnittets huvudbudskap har kretsat kring det förmågemässiga utgångsläget och det grundläggande och nära samband som finns mellan anslagsutveckling och Försvarsmaktens strukturella utveckling.

Medan den politiska retoriken ofta betonat att struktur och anslagsnivå under försvarets reformering främst styrts av förändrade säkerhetspolitiska behov är det intressant att konstatera att det också föreligger ett nära samband mellan anslagsnivå och den struktur som förverkligats. I ett tillbakablickande perspektiv är det måhända av mer akademiskt intresse att försöka klarlägga de faktiska orsaks-sambanden.

Inför kommande försvarspolitiska vägval är det centralt att utgå från realistiska grundvärden. Att Försvarsmaktens förmåga i vissa avseenden utvecklats positivt under de senaste åren får inte undanskymma att dagens struktur likväl balanserar på en slak lina med mycket små marginaler. Om anslagsnivån bibehålls oförändrad i fast penningvärde så är en fortsatt strukturell reducering ofrånkomlig. Historiska erfarenhetsvärden ger tumregeln att oförändrat reellt anslag nödvändiggör en årlig strukturell reduktion med i genomsnitt mellan tre och fyra procent. En halvering på ungefär tjugo år är därmed nödvändig enbart av ekonomiska skäl vid en långsiktigt oförändrad anslagsnivå.

Invasionsförsvarets förmågebredd har fram tills nu i stort upprätthållits. Flera förmågeområden underskrider sedan länge en långsiktigt hållbar minsta nivå och prioriteringar är alltså vid oförändrad anslagsnivå nödvändiga. Andra områden kommer snabbt att nå kritiska undre gränser. Den insatsorganisation som idag finns eller planeras är i första hand utformad för att hantera nationella och internationella uppgifter i fred. Den är utformad för fredsuppgifter och saknar med nuvarande inriktning i huvudsak förutsättningar att kunna utgöra en relevant tröskelförmåga på högre aggressionsnivåer.

De viktiga slutsatserna är därmed att kraftigt förändrade prioriteringar kommer att vara nödvändiga såväl för att hantera konsekvenserna av fortsatta strukturella reduktioner som för att stärka strukturens förmåga att verka stabiliserande och fredsbevarande i mer upptrappade kris situationer. En förändring av den inriktning som i huvudsak gällt oförändrad sedan föregående försvarsbeslut framstår som helt nödvändig. Ekonomiska realiteter i kombination med förändrade uppgifter nödvändiggör ett stort och förutsättningslöst nytänkande.

4 Förändrade förutsättningar inför 2020-talet

Detta avsnitt fokuserar på förändringar och trender som tillsammans ger förutsättningarna för svensk säkerhets- och försvarspolitik inför 2020-talet.

Inledningsvis görs en kort återkoppling till 1992 och 1996 års försvarsbeslut, de senaste försvarsbeslut som innehåller överväganden om en framtida hotbild med väpnade angreppshot. De ger därmed referenspunkter för en analys av dagens och morgondagens möjligheter och utmaningar.

Därefter följer avsnitt som dels beskriver viktigare förändringar i den yttre säkerhetspolitiska miljön, dels pekar på förändringar i våra egna försvarsförutsättningar. Avsnittet avslutas med en summering av innebörden för svensk försvarspolitik.

Återkoppling till 1990-talets början

Fram till 1980-talets slut var ett *storanfall* det dimensionerande hot mot vilket vårt totalförsvar utformades. Med storanfall avsågs en under betydande tid förberedd storskalig invasion mot vårt land i direkt samband med en uppväxande eller pågående storkonflikt i Europa. Försvaret skulle ha en sådan förmåga att möta såväl en kustinvasion som en invasion över landgränsen i norr att försvaret verkade avhållande/fredsbevarande.

Ett antal samverkande faktorer gjorde att försvar mot *strategiskt överfall* i 1992 års beslut för första gången angavs som dimensionerande uppgift. Med strategiskt överfall avsågs då ett storskaligt väpnat angrepp syftande till att snabbt få kontroll över hela eller strategiskt viktiga delar av vårt land genom ett överraskande och kraftsamlat förlamande slag mot såväl det militära försvaret som samhällets sårbara infrastruktur.

Det skandinaviska områdets strategiska betydelse hade under ett par decennier successivt ökat. Bidragande till detta var framför allt nordområdets växande betydelse för Sovjets ubåtsbaserade kärnvapen och utbyggnaden av den sovjetiska Norra Marinen. Till detta fogades att områdets potentiella flygoperativa betydelse vid en konventionell konflikt i Europa ökade. Den samlade innebörden var att risken för att Skandinavien skulle kunna dras in redan i inledningsskedet av en uppväxande stormaktskonflikt i Europa bedömdes som allt större.

Den sovjetiska förmågeutvecklingen under 1980-talet pekade mot en kvalitativ utveckling vilken väsentligt skulle kunna förstärka den tillgängliga offensiva förmågan vid en operation riktad mot Skandinavien och Sverige.

Sårbarhetsutvecklingen i det svenska samhället och den fortsatta dynamiken i den militärtekniska utvecklingen var två andra viktiga faktorer som påverkade bilden. Förändringarna i hotbilden hade uppmärksamats under lång tid och förslag om en förändrad inriktning fanns redan under slutet av 80-talet.

Det kalla krigets slut ändrade i ett slag de militärstrategiska förutsättningarna för svensk försvarsplanering på en helt avgörande punkt. Stormaktsblockens tidigare ömsesidiga militära bindningar i Centraleuropa fanns inte längre. Därmed föll en av de viktigaste grundpelarna för flera decenniers svenska försvarsplanering, marginaldoktrinen. Sovjetunionens totalt tillgängliga militära resurser i Europa reducerades visserligen kraftigt genom avtalet om konventionell nedrustning (CFE-avtalet) som ingicks 1990, men samtidigt såg man då påtagliga risker för en förskjutning av den militära tyngdpunkten mot flankerna i norr och söder, liksom för en väsentligt ökad sovjetisk handlingsfrihet med de mest kvalificerade förmågorna. Något isolerat hot mot Sverige sågs lika lite då som tidigare, men bilden av det nordiska området och angränsande havsområden som ett strategiskt allt viktigare område för Sovjetunionen och som ett skärningsområde för stormaktsintressen förstärktes.

Det svenska försvarets förmåga bedömdes på kort sikt alltför tillräckligt för att kunna verka avhållande mot ett väpnat angrepp, men ökad vikt skulle framöver behöva läggas på beredskap och vid skydd av försvarets mest tillgängliga och slagkraftiga förband.

Luftförsvarets förmåga sågs som fortsatt viktigt att upprätthålla och utveckla. Detta skedde mot en bakgrund av en försvarsstruktur, vilken då fortfarande innehöll över trehundra moderna stridsflygplan fördelade på tjugo flygdivisioner. De stöddes av ett mycket omfattande basystem över hela landet med 24 basbataljoner. Flygstridskrafternas möjlighet att verka från ett stort system av baser med hundratals förberedda banor var en integrerad nyckeldimension i det JAS 39-system som nu började införas. Till detta kan fogas 22 luftvärnsbataljoner i armén.¹⁹

Försvarsbeslutet 1992 beslutade också om en omfattande modernisering och mekanisering av den då mycket eftersatta armén genom anskaffning av moderna stridsvagnar och en stor mängd pansarfordon från den avvecklade östtyska armén. En stark satsning på höjd kvalitet och rörlighet skulle möta den förändrade hotbilden. Ledordet var ”smalare men vassare”.

¹⁹ Ola Hedin, ESO rapport 2011:2, Försvarets förutsättningar – en ESO rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer, tabellerna 4:1, 4:2, 4:3, 4:4.

Fyra år senare inför nästa fleråriga försvarsbeslut var bilden i grunden förändrad. Sovjetunionen hade upplösts redan ungefär samtidigt som 1992 års försvarsproposition presenterades. Rysslands militära försvagning hade gått långt och allt mer talade för att den numera ryska militära kapaciteten att genomföra ett väpnat angrepp mot det nordiska området de facto var borta för lång tid.

Inte desto mindre innehöll resonemangen inför beslutet en intressant och framsynt analys rörande karaktären av de väpnade angrepp som Sverige skulle kunna hotas av i en framtid. Det var en analys som tog sin utgångspunkt i utvecklingen av militärtekniken och de militära doktrinerna. Den pekade på att ”utvecklingen av vapensystem med lång räckvidd, hög precision och stor verkan, strategiska insatsstyrkor med god rörlighet och effektiva system som stöd till ledningen innebar att angrepp skulle kunna sättas igång med stor kraft redan i inledningen utan att detta skulle kräva långvariga och röjande operativa förberedelser.”²⁰

Försvarsbeslutet innehöll också tydliga slutsatser om de krav som skulle ställas på det svenska försvaret för att möta denna typ av hot: ”För att kunna möta ett angrepp, baserat på strategiska insatsstyrkor, måste det militära försvaret ha förmåga både att skydda våra mest vitala områden och att anfälla en angripare där och när denne är som känsligast. Förmåga att leda stridskrafterna under mycket svåra omständigheter och att övervaka vårt territorium är av stor betydelse.”²¹

Analysen och slutsatserna blev genom den fortsatta utvecklingen överspelade för lång tid. I försvarsbeslut alltsedan år 2000 har fokus legat på försvarets nationella uppgifter i fred och mot internationell krishantering. Försvar mot väpnat angrepp av typ strategiskt överfall blev därmed en kortvarig parentes i uppgiftsställningen till försvaret.

Förändrade förutsättningar

Tjugo år senare är situationen förändrad i ett antal väsentliga avseenden. Perspektivet mot 2020-talet innehåller osäkerheter och risker som gör det naturligt att återknyta till den omvärldsbild som beskrevs under 1990-talets första år. Det var innan den ryska reträtten ur Centraleuropa och den djupa militära styrkenedgången var ett faktum och innan de forna sovjetiska satellitstaterna i Central- och Östeuropa blivit medlemmar av EU och NATO.

Den europeiska militära situationen är nu åter i grunden förändrad och förändringarna fortsätter. Det gäller Ryssland, det gäller de europeiska NATO-länderna

²⁰ Regeringens proposition 1995/96:12 , Totalförsvar i förnyelse sid 66.

²¹ Ibid, sid 66.

och det gäller det amerikanska militära engagemanget i Europa. Den militärtekniska utvecklingen har varit snabb med en stor potentiell påverkan inte minst på Rysslands framtida offensiva militära förmåga i vårt närområde.

Försvarsmakten har som redovisats ovan genomgått en omvälvande reformering till en struktur, vars nationella förmåga främst dimensionerats utifrån de krav som kan ställas i fred och begränsade kortvariga kriser. Försvarsmaktens struktur har anpassats till fredstida krav på en kostnadseffektiv förmågeproduktion, men till priset av en stor potentiell sårbarhet vid direkt väpnad aggression. Förmågan att möta ett väpnat angrepp från en modernt utrustad stormakt som kraftsamlat slår mot försvarets allt mer fåtaliga vitala förmågor är därför låg. Parallellt med detta har det svenska samhället förändrats i snabb takt med mycket stora konsekvenser för dess sårbarhet och därmed motståndskraft vid ett väpnat angrepp.

Det är trender som inför 2020-talet sammantaget leder till en säkerhetspolitisk riskbild i det nordeuropeiska området som uppvisar betydande likheter med den som tecknades i början av 1990-talet.

Europeisk militär försvagning och marginalisering

Det tidigare alliansgemensamma territorialförsvaret av Tyskland är sedan länge avvecklat. Den amerikanska militära närvaron i Europa har reducerats från drygt 300.000 till knappt 75.000 man. Till dessa kan fogas ungefär 20.000 civila försvarsanställda. Närvaron förblir ett viktigt uttryck för den amerikanska försvarsgarantin, men den reella huvuduppgiften är idag att stödja USA:s globala militära engagemang. Vissa permanent baserade stridande förband finns kvar, t.ex. ett par armébrigader och några taktiska flygförband, men huvuddelen av personalen bär upp den amerikanska bas- och ledningsstrukturen i Europa. Det bör också framhållas att det amerikanska militära engagemanget i Europa idag i långt högre grad än tidigare sker inom ramen för bilaterala samarbeten och alltså inte som bidrag till den gemensamma Nato-strukturen. Detta gäller även den försvarsplanering som USEUCOM genomför i dialog med olika NATO-länder i Europa. Det amerikanska Europakommandot USEUCOM har en central roll. USEUCOM leds liksom tidigare av den amerikanske general som också leder Natos europeiska kommando (SACEUR).

De västeuropeiska NATO-staterna har kraftigt reducerat och reformerat sina försvarsmakter. Värnplikten har avskaffats med några enstaka undantag och huvudinriktningen är idag att utveckla expeditionära förmågor med hög flexibilitet, beredskap och rörlighet för krishanteringsuppgifter. Territorialförsvarsförmågan, dvs. förmågan till försvar av de enskilda staterna respektive den

europiska kontinenten mot ett väpnat angrepp, har på samma sätt som i Sverige reducerats kraftigt.

Något permanent gemensamt alliansförsvar av tidigare slag vid alliansens östra gräns finns inte längre. Artikel 5 består som alliansens kärna, men en omedelbar militär reaktion från en samlad allians är idag inte det troliga svaret på varje begränsad militär aggressionshandling. Den politiska beslutsprocessen bygger på enighet och kan i oklara och svårtolkade lägen ta betydande tid. De politiska beslutsalternativen bygger inte minst på de faktiska militära handlingsmöjligheter som står till buds.

På pappret är de samlade europeiska försvarsanslagen trots de stora nedskärningar som skett allttjämt betydande. EU-staternas samlade försvarsbudgetar är visserligen bara en tredjedel av USA:s, men fortfarande flera gånger större än Rysslands och ungefär lika stora som Rysslands och Kinas sammantagna försvarsbudgetar.²²

Ekonomiska staplar speglar dock långt ifrån den hela bilden av styrkeförhållanden. Den europeiska militära förmågan har i realiteten stora begränsningar. Den nedåtgående trenden i de europeiska ländernas försvarsanslag har fått stora konsekvenser för Europas militära förmåga och har slagit särskilt hårt mot framtidsinvesteringarna. Den övergripande bilden är tydlig. Den europeiska militära kapaciteten befinner sig i en lång utförsbacke, som går på tvärs mot utvecklingen i omvärlden. Försvarsanslagen är genomgående hårt pressade och någon snar förändring är inte synlig. De europeiska NATO-ländernas samlade försvarsanslag har enligt NATO:s beräkningar i fast penningvärde reducerats med nästan 20 procent sedan 2000. Nedskärningarna genomförs i stor utsträckning genom svagt koordinerade nationella beslut, vilket ytterligare bidrar till urholkningen av den samlade förmågan.

Övergången från värnpliktssystem till system med fast anställda soldater har inneburit större utmaningar än staterna ursprungligen räknade med och krympande ekonomi har lett till fortlöpande behov av nedskärningar. De stater som varit mest engagerade i de internationella operationerna har fått allt större bemanningsproblem. Beroendet av det materiella arvet är stort och utrymmet för framtidsinvesteringar är starkt begränsat.

Förmågegapet inom NATO mellan USA och Europa växer och illustrerades med stor tydlighet i samband med den militärt sett begränsade operationen i Libyen för två år sedan. De europeiska NATO-medlemmarnas möjligheter att militärt möta även relativt begränsad militär aggression mot enskilda europeiska småstater i Europas periferi utan direkt amerikanskt stöd är därmed idag mycket

²² SIPRI Military Expenditure Data Base,
<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2012+v2.xlsx>.

begränsade. Verkligheten är alltså att Europas beroende av USA:s militära förmågor stadigt ökar, trots mycket retorik om Europas vilja att kunna spela en större roll och trots de stora ekonomiska resurser, som alltså avsätts för de europeiska staternas försvar. NATO:s Artikel 5-garantier bygger idag mer än någonsin på USA:s förmågor, inte bara inom kärnvapenområdet.

Denna europeiska utveckling går på tvärs mot motsvarande trender i Ryssland och kommer om de inte bryts i en nära framtid att medföra stora förändringar i de militära styrkeförhållandena i Europa på 2020-talet. Europas militära försvagning och marginalisering är alltså inte en risk, utan ett faktum. Utvecklingen har även noterats och kommenterats i Ryssland. Den ryske säkerhetspolitiske analytikern Sergei Karaganovs bedömning för två år sedan är tänkvärd:

”In reality, Europe is becoming a defenceless continent, [...] Without America the Europeans will be left naked and defenceless, because except for Britain, they have no armed forces to speak of”.²³

Rysk militär reformering och återupprustning

FOI:s rapport, *Rysk Militär Förmåga i ett tioårsperspektiv - 2013*²⁴, ger en aktuell helhetsbild av den ryska militära utvecklingen. Det är en utveckling som också beskrivs påfallande samstämmigt såväl i Ryssland som internationellt. Det beror inte minst på att Ryssland varit överraskande öppet om sina ambitioner att åter bli en militär stormakt med förmåga att inge respekt och tillvarata ryska säkerhetsintressen i synnerhet i sitt närområde. En del av det offensiva maktspråk som under senare tid använts på allra högsta politiska och militära nivå bör sannolikt tolkas som försök att redan nu med ord påverka omvärldens perceptioner av Ryssland som en framväxande stormakt, men verkligheten talar också ett tydligt språk.

Efter ett antal mindre lyckade reformförsök pågår nu sedan åtminstone fem år en genomgripande reformering av de väpnade styrkorna, som syftar till att till 2020 utveckla en modern, rörlig och flexibel rysk försvarsmakt med högsta tekniska förmåga. Försvarsbudgeten har ökat i snabb takt och ligger idag på cirka fyra procent av BNP. Från 2010 har anskaffning av ny materiel haft prioritet framför vidmakthållande och modernisering av äldre system. Siktet är inriktat mot 2020-talet och andelen modern materiel 2020 skall enligt planen vara 70 procent. De planerade investeringarna i ny materiel till 2020 har angetts till cirka 20 000

²³ Karaganov&Shestakov, 2011 citerad i Stefan Forss: The development of Russian Military Policy and Finland, Helsinki 2013, National Defence University.

²⁴ FOI-R-3733-SE, Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv - 2013, januari 2014.

miljarder rubel (vilket i december 2013 motsvarade omkring 4500 miljarder kronor).

Även om de ryska säkerhetsutmaningarna i Fjärran Östern, Centralasien och Kaukasien kräver mycket uppmärksamhet är det tydligt att också Europa, och då inte minst den nordvästra delen, ges prioritet. Redan nu finns moderna ballistiska robotar av typ Iskander-M med räckvidd upp till 500 km i vårt närområde (utanför St. Petersburg). Den ryske försvarsministern Sergei Shoigu har i december 2013 bekräftat att Iskander-robotar också avses placeras i Kaliningradområdet under 2014.²⁵ Räckvidden bedöms av utländska experter med små modifieringar kunna ökas till åtminstone 700 km och precisionen är redan idag hög.²⁶ En kryssningsrobotversion av Iskander-systemet är under utveckling och bedöms kunna vara operativ inom de närmaste åren. Precisionen frammot 2020-talet kan förväntas motsvara dagens amerikanska system.²⁷

INF-avtalet förbjuder idag Ryssland och USA att inneha landbaserade markrobotar med räckvidd över 500 km. Avtalet är juridiskt bindande och begränsningarna kan alltså inte överträdas så länge som avtalet följs. President Putin har under de senaste åren vid upprepade tillfällen gett uttryck för ett växande ryskt missnöje och hotat att säga upp avtalet. Att en lång rad andra stater i världen är på väg att anskaffa den typ av system som Ryssland enligt INF-avtalet är förhindrat att inneha gör att avtalet nu av Ryssland uppfattas som diskriminerande.

INF-avtalets reella begränsning för Ryssland respektive USA bör dock inte överdrivas. USA har framför allt satsat på sjöbaserade och flygburna system, vilka inte begränsas av INF-avtalet. Ryssland kan naturligtvis om och när man så finner lämpligt också satsa på i synnerhet långräckviddiga flygburna robotar som kan bäras av flygande plattformar av olika slag.

Den största ryska begränsningen har sannolikt hittills varit svårigheten att utveckla och producera långräckviddiga robotsystem med den höga precision som gör de amerikanska systemen så effektiva. Den begränsningen kommer successivt att minska under åren framöver, dels som en följd av förbättringar i det ryska satellitnavigeringssystemen (GLONASS), dels som en följd av utvecklingen av den industriella produktionsteknologin.

Ryssland lägger fortsatt stor vikt vid utvecklingen av sin militära förmåga även i vårt närområde. En fortsatt militär försvagning i det kontinentala Europa i

²⁵ Enligt RIA Novosti 10 dec 2013, http://en.ria.ru/military_news/20131210/185433667/Putin-Again-Slams-US-Missile-Defense-Plans.html.

²⁶ Stefan Forss, The Russian Operational-Tactical Iskander Missile System, Helsinki, National Defence University, Series 4: Working Papers No 42.

²⁷ Ibid.

kombination med ett successivt starkare och mer självsäkert Ryssland kan komma att få betydande påverkan på den säkerhetspolitiska situationen i norra Europa. Utvecklingen av den ryska konventionella förmågan uppfattas idag knappast som något direkt hot mot Centraleuropa, men ses med påtagligt ökad oro av de många stater i Rysslands periferi som tidigare var del av det sovjetiska imperiet.

Det går heller inte att bortse från den fortsatta ryska satsningen på taktiska kärnvapensystem i det europeiska området. Att Ryssland prioriterar moderniseringen av sina taktiska kärnvapen i Europa är svårt att tolka på annat sätt än att man ser dessa vapen som potentiellt användbara medel för militärpolitisk maktutövning i framtidens Europa. Utvecklingen innebär att Europas beroende av USA ytterligare framhävs. Även USA planerar en modernisering av sina idag fåtaliga taktiska kärnvapen i Europa.

Den militär-tekniska revolutionen fortsätter

En sanning som gällt länge är att den tekniska utvecklingen har varit och är revolutionerande för den militära förmågeutvecklingen. Det gör den inte mindre betydelsefull.

”Moores lag”²⁸ sammanfattar mycket av utvecklingens inneboende kraft och innebörd. Kostnaden per datakraftsenhet liksom minnesstorlek har halverats ungefär var tjugofjärde månad sedan 1970. Det är en tumregel som hänger nära samman med miniaturiseringen av elektroniska komponenter och som bedöms kunna fortsätta att gälla ytterligare cirka tio år innan fysikaliska begränsningar bromsar den fortsatta utvecklingen. Tjugo års utveckling innebär en tusenfaldig och 40 år alltså en närmast svindlande miljonfaldig prestandaökning! Den datakraft som 1970 skulle krävt system som vägde ett ton kan idag klaras med enstaka gram. För tjugo år sedan fanns varken mobiltelefoni eller datakommunikation i den form vi idag känner den. GPS-tekniken var fortfarande mycket exklusiv. Internet började på allvar slå igenom i mitten på 1990-talet. Datakraften i en JAS-39, version tidigt nittital, var enstaka procent av vad vi finner i dagens version.

Utvecklingen har fått ett dramatiskt militärt genomslag, vilket allra tydligast har demonstrerats och utnyttjats av USA under det senaste årtiondet. Underrättelse-

²⁸ Moores lag, uppkallad efter en av Intels grundare Gordon E. Moore, betecknade ursprungligen det fenomen att antalet transistorer som får plats på ett chip växer exponentiellt. Taktiken som gäller sedan länge är en fördubbling var 24:e månad. Moores lag har visat sig korrekt sedan 1965, dock med en och annan justering av fördubblingstiden. Lagen har sedan anpassats till teknikutvecklingen och används idag för att beskriva utvecklingen av beräkningskraft per fix kostnad.

och ledningssystem är genom globala nätverk i realtid hopknutna med insatsberedda stridskrafter som medger omedelbar bekämpning av identifierade mål. Obemannade flyg- och satellitburna spaningsplattformar med avancerade högupplösande sensorsystem kan i realtid ge målinformation till ledningscentraler var som helst på jorden, vilka i sin tur kan genomföra omedelbara insatser.

Precisionsbekämpning kan idag genomföras från mycket stora avstånd mot både fasta och rörliga mål. USA har idag förmågor som gör det möjligt att med konventionella medel bekämpa fasta mål på varje punkt på jorden med en precision på enstaka meter. Vad USA kan göra har vi sett många exempel på under senare år. Ryssland är på god väg att bygga upp motsvarande förmågor om än inte i samma antal och med samma globala räckvidd.

Utvecklingskostnaderna för nya avancerade system är höga, men samma effektiva produktionsteknologi som gör att avancerade smartphones, datorer och GPS-system kan tillverkas till låga kostnader och i stora serier gör att även mycket avancerade precisionsvapen idag har förhållandevis låga styckekostnader, när systemen väl är utvecklade och en automatiserad produktionsapparat är på plats. Produktionskostnaden för t.ex. en avancerad amerikansk långräckviddig kryssningsrobot anges i öppna källor till omkring en miljon dollar. Uppskattningen är visserligen behäftad med osäkerhet, men vad som är särskilt väsentligt i detta sammanhang är att kapaciteten med just denna typ av vapensystem kan mångfaldigas på mycket kort tid under förutsättning att modern produktionsteknologi är tillgänglig. Som jämförelse är bara styckekostnaden för avancerade bemannade stridsflygplan idag runt en miljard kronor.

Effektivitetsutvecklingen för moderna vapen under de senaste tjugo åren handlar om flera tiopotenser. En enda kryssningsrobot kan idag lösa en bekämpningsuppgift som för ett par decennier sedan skulle krävt ett stort antal flygplansinsatser och stora förlustrisker. En bekämpningsinsats som tidigare skulle krävt många dygn och mycket stor resursinsats att genomföra kan nu ske närmast momentant.

Ryssland ligger fortfarande teknologiskt och industriellt långt efter USA. Den ryska industrins relativa ineffektivitet, inte minst produktionsteknologin, är en begränsning som gör det svårt att bedöma exakt i vilken takt som nya system kan komma att tillföras. Att Ryssland under det närmaste decenniet siktar på en snabb modernisering av försvarets förmåga framgår dock med stor tydlighet av deklarerade intentioner och planer.

Utvecklingen har av uppenbara skäl mycket stor påverkan på stormakternas militära möjligheter att genomföra väpnade angrepp med höga tidskrav mot små grannstater utan omfattande observerbara militära förberedelser. Det är samtidigt

viktigt att uppmärksamma, att även små stater har stora möjligheter att dra fördel av den tekniska utvecklingen. Redan en begränsad tillgång till långgräckviddiga precisionsvapen kan i kombination med effektiv underrättelse- och ledningskapacitet representera en betydande förmåga att ge även en stormakt betydande risker och förluster. Den nödvändiga teknologin och kompetensen i övrigt för att producera och utnyttja moderna långgräckviddiga precisionsvapen är idag tillgänglig för flertalet avancerade industriländer och kostnaderna för många av de system som finns idag är jämförelsevis låga.

Ett allt mer sårbart Sverige

Samhällets och det militära försvarets växande sårbarhet är delvis andra sidan av samma mynt som den militära teknikutvecklingen. Lika viktigt är dock att det moderna svenska samhället efterhand blivit totalt beroende av en komplex och sårbar infrastruktur, liksom att Sveriges försvarsmakt nu är så liten och fredsanpassad att den ofrånkomligen är mycket sårbar.

Fredstida krisberedskap, dvs. främst skydd mot stora olyckor, har ersatt civilt försvar sedan nästan två decennier. Vitala samhällsfunktioner är privatiserade och i många fall i utländska ägares händer. Statens och kommunernas styr- och kontrollmöjligheter är mycket mer begränsade än tidigare. Den utvecklingen låter sig knappast vändas och konsekvenserna är djupgående. Sårbarheten militärt och civilt är när vi nu blickar framåt mot 2020-talets säkerhetspolitiska utmaningar en huvudfråga.

I och med att det storskaliga väpnade angreppet i 2000 års försvarsbeslut togs bort som dimensionerande uppgift för totalförsvaret kom sårbarhetsfrågorna, såsom redan tidigare framhållits, alltmer att ses i ett fredstida perspektiv. Några studier av samhällets sårbarhet i samband med ett väpnat angrepp har därför inte genomförts under lång tid.²⁹ Det innebär att de bedömningar som nu kan göras väsentligen måste ta sin utgångspunkt i bedömningar gjorda för bortåt femton år sedan och i de olika studier och bedömningar som senare gjorts av fredstida sårbarhet hos enskilda system.

Den senaste mer samlade bedömning av sårbarheten i den civila infrastrukturen redovisades av ÖCB för regeringen i början av år 2000.³⁰ ÖCB skrev då i sin sammanfattande bedömning:

²⁹ Försvarsmaktens återupptagna försvarsplanering har lett till att även frågor om civilt försvar hamnat på agendan. Studier under ledning av MSB har inletts, men har ännu (januari 2014) inte avkastat annat än preliminära resultat, vilka därtill rimmar med vad som sägs i denna rapport.

³⁰ ÖCB dnr 5-183/99. Sårbarheten i den civila infrastrukturen (uppdrag nr 9 i regleringsbrevet för 1998, 1997-12-12).

”... att infrastrukturens sårbarhet sätter gränser för totalförsvarets förmåga redan vid måttliga insatser av en angripare. Detta gäller särskilt sårbarheten i elförsörjningen. Elförsörjningens känslighet för sabotage och de begränsade insatser som krävs för att därigenom åsamka samhället svåra påfrestningar, medför att elförsörjningen kan sägas inta en särställning bland infrastrukturen.”

Man pekade vidare redan då på att ”den ökade IT-användningen i samhällsviktig verksamhet innebär att även IT-relaterade hot mot elektroniska informations-tjänster bör ägnas mycket stor uppmärksamhet”.

ÖCB bedömde också ”att det inte är vare sig tekniskt eller ekonomiskt möjligt att eliminera den sårbarhet som finns i den tekniska infrastrukturen”.

Sedan detta skrevs har utvecklingen av samhällets el- och IT-beroende utvecklats i en mycket snabb takt. Kontinuerlig elförsörjning krävs för IT-systemen och IT-system styr på ett avancerat och komplext sätt elsystemets funktion. Skulle elförsörjningen slås ut stannar nästan all samhällelig verksamhet mycket snabbt. Betalningssystem, transportsystem, uppvärmning, livsmedels- och vattenförsörjning är bara några av de vitala funktioner som skulle beröras och stanna. Nödsystem finns som reserver för kortvarig lokal el-försörjning inom sjukhus och ett antal andra viktiga funktioner, men den samlade effekten av samtidiga bortfall av el- och datakraft torde knappast kunna beskrivas i andra termer än fullkomligt förödande. Till detta kan fogas att varuproduktion och varuförsörjning idag bygger på globaliserade *just-in-time*-flöden med obetydliga buffertlager. Avbrott i flöden får därmed snabbt mycket stora konsekvenser.

Samtidigt har förmågan att med fjärrverkande precisionsvapen slå ut vitala och känsliga punkter i elnät och kommunikationsnät, som beskrivits ovan, ökat hundrafalt. Det är därför idag möjligt att med ett mycket begränsat antal insatser stoppa nästan all aktivitet i det svenska samhället (liksom i alla avancerade och öppna europeiska samhällen).

De potentiella effekterna på samhällets funktion av ett mycket begränsat utnyttjande av moderna konventionella precisionsvapen är alltså i väsentliga avseenden jämförbara med effekterna av en kärnvapeninsats. Att skapa ett skydd som på ett mer påtagligt sätt skulle kunna förändra denna bild är än mer omöjligt idag än för femton år sedan. Antalet tänkbara alternativa mål för att uppnå effekt är mycket stort och ett angrepp med långräckviddiga robotar kan genomföras kraftsamlat, närmast momentant och utan egentlig förvarning.

En slutsats är att denna typ av hot måste ingå som en väsentlig del i det hot mot vilken en framtida krigsavhållande tröskelförmåga behöver utformas. Det står också klart att vare sig passivt eller aktivt skydd utgör tillräckliga motåtgärder.

Innebörd - summering

Ökad rysk militär förmåga jämsides med en möjlig parallell försvagning av det euro-atlantiska säkerhetssystemet kan redan i ett tioårigt perspektiv komma att innebära ökande säkerhetspolitiska utmaningar för stater i Rysslands närområde. I ett tidsperspektiv mot 2020-talet, går det därmed idag inte längre att utesluta möjligheten av växande säkerhetspolitiska hot och risker i vår del av Europa.

Eftersom en större omläggning av försvarspolitiken kräver mycket lång tid, bortåt tiotalet år, för att få ett påtagligt genomslag i faktisk förmågeutveckling är den säkerhets- och försvarspolitiska innebörden för Sverige av de förändringar och trender som beskrivits i detta avsnitt därför ofrånkomligen stor. Svensk säkerhets- och försvarspolitik behöver alltså redan idag börja ta höjd för de osäkerheter som finns om den framtida utvecklingen.

För att Sverige i början av 2020-talet ska ha möjlighet att ha en nationell försvarsförmåga som kan ge ett substantiellt bidrag till stabilitet och fred i det nordeuropeiska området krävs att försvarspolitiken redan nu inriktas mot en långsiktig förstärkning av den för närvarande mycket låga militära tröskelförmågan mot militära påtryckningar och hot. Den militärtekniska utvecklingen erbjuder därvid, som framgått ovan, idag även små stater mycket intressanta möjligheter som svensk försvarutveckling hittills utnyttjat förhållandevis lite.

5 En svensk avhållandedoktrin för 2020-talets värld

Avskräckningens eller avhållandets problematik

Det engelska ordet ”deterrence” har ingen riktigt passande översättning till svenska språket och svenska förhållanden. Den naturliga översättningen med ”avskräckning” rimmar väl in på begreppet ”nuclear deterrence”, men inte lika bra med egenskaper hos en småstats konventionella försvar.

För en småstat med ett konventionellt försvar handlar det knappast om att sätta skräck i en potentiell stormaktsaggressor, utan om att på ett tydligt men icke hotande sätt klargöra att man har effektiva möjligheter att besvara varje försök till militär press på sätt som gör att sådana försök aldrig ska te sig frestande. Småstaten behöver förmåga att verka effektivt mot en aggressiv stormakt, men på sätt som aldrig kan uppfattas hota något annat än just en potentiell motståndares aggressiva avsikter.

Även en sådan egenskap kan naturligtvis te sig provocerande för en stormakt som anser att dess vitala strategiska intressen ställer krav på möjligheter att ohindrat kunna utnyttja sin militära makt mot en grannstat. Inte sällan framförs ju argumentet att det kan vara provocerande av en liten stat att i en kris sätta igång mobilisering även av ett rent defensivt försvar. Utgångspunkten för varje suverän småstat är dock FN-stadgans rätt till självförsvar. En suverän småstat kan givetvis aldrig frivilligt acceptera synen att egna försvarsmöjligheter skulle kunna uppfattas vara hotande eller provocerande. En liten småstat med ett konventionellt försvar kan per definition aldrig utgöra ett offensivt hot mot en stormakt.

I linje med det begrepp som tidigare oftast använts för att beskriva försvarets grundläggande uppgift att avhålla en potentiell angripare och att därmed verka fredsbevarande används i det följande begreppet ”avhållande förmåga” för att beskriva den tröskelförmåga som eftersträvas. I Norges och Finlands försvarspolitiska målsättningar används begreppen ”krigsförebyggande” respektive ”förebyggande” tröskelförmåga.

Avhållande förmåga kan vara av två principiellt olika typer. Det kan vara en förmåga som i mer direkt mening kan blockera en angripares handlingsmöjligheter (*deterrence by denial*) eller en förmåga som kan ge en angripare uppföring i en vidare ram (*deterrence by punishment*).

Den grundläggande frågan om vad som konstituerar en avhållande försvarsförmåga har inget enkelt svar. Försvararens faktiska förmåga är givetvis i sig grundläggande, men ytterst är det likväl den potentielle aggressorn, inte den defensive parten, som har avgörandet i sin hand.

Det är den potentielle aggressorn som behöver övertygas om att han kommer att mötas av motåtgärder som gör nettovinsterna så små att han bör avstå. Det handlar då om han behöver bibringas en föreställning både om försvarsförmågans tillräcklighet och om viljan att verkligen utnyttja den.

Trovärdighet är alltså ett centralt element. Det inrymmer komplexa dilemman. I den verkliga världen finns besvärliga trovärdighetsfrågor som måste hanteras i varje strategi att verka avhållande: Hur göra trovärdigt att ett land är berett att ta stora uppoffringar för att försvara ett perifert intresse? Hur göra trovärdigt att man är beredd att gå i krig för att försvara perifera intressen? Hur göra trovärdigt att man vågar utmana en stormakt som hotar med att möta varje militär motverkan med en överväldigande upptrappning?

Småstaten måste normalt kunna besvara aggression på ett sätt som inte skadar den själv mer än motståndaren. Sverige valde bl.a. av detta skäl bort egna kärnvapen i försvarsbeslutet 1968 (se sid 24).

Avhållandedoktrinen var från 1960-talets slut till mitten av 1990-talet visserligen formulerad i termer av att avhålla mot väpnat angrepp, men handlade egentligen om hela skalan av militär aggression från en lägsta nivå med systematiska kränkningar och förödmjukande militärt maktspråk upp till ett storskaligt väpnat angrepp.

Ubåtskränkningarna under 1980-talet gav viktiga lärdomar om komplexiteten och om behovet att ha förmåga att verka avhållande på varje nivå på ett proportionellt sätt som inte innebär en omedelbar okontrollerad upptrappning. En kränkande motpart måste fås att inse att riskerna för upptäckt och bekämpning är så höga att avsiktliga kränkningar inte framstår som attraktiva.

Avhållande handlar ytterst om att i förväg övertyga potentiella angripare om att kostnaderna för att genomföra ett angrepp är högre än de möjliga vinsterna. Det förutsätter för det första att försvararen har en trovärdig förmåga att tillfoga en angripare oacceptabelt höga förluster vid ett angrepp. Det förutsätter också att det framstår som trovärdigt att försvararen verkligen är beredd att utnyttja denna förmåga i det läget. Det senare påverkas inte minst av hur försvararens egen fortsatta situation skulle påverkas.

Om försvararens svar innebär att också de egna kostnaderna och riskerna ökar finns ett uppenbart trovärdighetsproblem. En strategi som går ut på att svaret är automatiskt och inte längre kan kontrolleras efter ett angrepp är en möjlighet (*committed strategy*), men den sätter direkt fingret på den ömma punkten att det i

de flesta fall ligger även i försvararens intresse att kunna välja strategi på ett till situationen anpassat sätt. Strategin, om strävan att avhålla misslyckats, är inte självklart densamma som innan. En på förhand bestämd oåterkallelig reaktion måste givetvis förmedlas i förväg på ett tillräckligt trovärdigt sätt till potentiella motparter.

Möjligheterna till anpassad reaktion förutsätter tillgång till en sammanlänkad kedja av handlingsalternativ, där försvararen i varje steg kan blockera aggressorns utsikter till framgång. Försvararen behöver ha förmåga att våga syna en motståndare som med hotande "militärt kroppsspråk" försöker få försvararen att ge upp. Försvararen måste alltså för att vara trovärdig i sin avskräckning, på varje nivå kunna övertyga en potentiell angripare om att han har möjligheter att svara effektivt, även om angriparen svarar med att trappa upp nivån. Så långt det är möjligt att verka avhållande genom direkt blockerande förmåga är detta den rationella metoden. När möjligheterna att verka avhållande med blockerande förmåga inte längre räcker tillkommer behovet av en förmåga att tillfoga en angripare än mer kännbara kostnader i en vidare ram.

Trovärdighetsfrågorna har alltid haft en framträdande plats i NATO:s manifestation av den kollektiva försvarsgarantin. Den amerikanska kontinuerliga närvaron i Europa har varit den viktigaste delen. Men man har också haft särskilda snabbinsatsstyrkor sammansatta av personal från ett stort antal medlemsstater för att tydligt kunna manifesteras Artikel-5-förpliktelserna i krissituationer. På den högsta nivån har det naturligtvis till sist likväl varit en fråga om trovärdigheten i USA:s beredskap att riskera ett förödande kärnvapenkrig för att försvara Europa.

Innebörd för Sverige

På den lägsta nivån måste Sverige kunna upptäcka och reagera på varje avsiktlig/upsåtlig kränkning av svenskt territorium. Det implicerar också i sig själv en hög förmåga att upptäcka och reagera på även oavsiktliga kränkningar. Den som överväger att utnyttja svenskt territorium utan svenskt medgivande ska veta att sannolikheten för upptäckt är stor. Den som överväger att systematiskt kränka svenskt territorium ska veta att Sverige har effektiva medel såväl för upptäckt som avvisning eller bekämpning, liksom att Sverige har det politiska modet att hävda sin suveränitet med de medel som krävs.

Så långt rör vi oss inom en inte alltför politiskt krävande fredstida ram som begränsar våldsanvändning till osannolika situationer där motparten uppenbart inte respekterar försvararens anvisningar. Utnyttjande av vapenmakt är vare sig nödvändigt eller ens rimligt som första reaktion på en enstaka kränkning, men däremot något som kan behöva tillgripas om en motpart mer systematiskt skulle

försöka etablera ett mönster av kränkningar eller om kränkningen i sig själv innebär ett direkt hot.

Mer kritiskt blir det om en främmande makt genom systematiska kränkningar skulle demonstrera att den inte längre är beredd att respektera svenskt territoriums integritet, dvs. själv börjar hävda rätt att utnyttja svenskt territorium eller lufterum. Det skulle vara den typ av uppträdande som demonstrerats av Kina i Syd kinesiska sjön. Än mer kritiskt skulle det bli om en kränkande motpart själv tar till våld för att kunna fullfölja sin kränkning.

Vi kan i det sammanhanget erinra oss situationen då sovjetiska flottenheter närmade sig den svenska territorialvattengränsen i samband med en sovjetisk ubåts grundstötning i Blekinges skärgård 1981. Risken för ett sovjetiskt försök att frita den grundstötta ubåten med våld var då påtagligt. Statsminister Fälldins order till ÖB Lennart Ljung i det läget var tydlig: Håll gränsen! Handlingsalternativet backades bl.a. upp av en attackflygdivision med laddade vapen och eldberedda marina enheter i området. Sverige visade i konkreta termer att svensk militär motverkan kunde förväntas om Sovjetunionen valde att trappa upp krisnivån. Den risken visade sig vara för hög för Sovjetunionen, som sannolikt hoppats att Sverige skulle skrämmas att ge efter genom den tydliga sovjetiska maktdemonstrationen.

Men något proaktivt förebyggande slag mot den annalkande sovjetiska flottstyrkan var naturligtvis aldrig aktuellt från svensk sida. För små stater handlar det om att ha adekvata medel för att kunna reagera med FN-stadgans principer som grund, dvs. med medel som på ett rimligt proportionellt sätt svarar mot situationens krav. Att inte reagera riskerar att bli liktydigt med att man backat för stormaktens påtryckning.

Trovärdighetsfrågan påverkas i hög grad av vad som hotas. I de fall då aggressionen riktar sig mot otvetydiga svenska kärntressen räcker det att ha en tydlig förmåga. I de fall aggressionen riktar sig mot intressen som kan uppfattas som mer perifera krävs utöver förmåga också särskilda åtgärder, som stärker trovärdigheten för beredskapen och viljan att verkligen riskera en upptrappning. Det är då viktigt att tidigt visa vilja och förmåga för att slippa att senare betala ett högre pris. Ett sätt att trovärdiggöra beslutsamheten att försvara även perifera delar av landet har varit att ge dessa delar ett ur andra synvinklar oproportionerligt starkt fast försvar. Det kan också ske genom starka politiska deklarationer, som gör priset högt för att backa i en kris (dvs. en form av *committed strategy*).

Svensk framtida avhållande tröskelförmåga

Dagens svenska försvar är i förhållande till det tidigare invasionsförsvaret mycket litet och primärt utformat för att hantera fredstida uppgifter inklusive begränsade krissituationer. Det har alltså förmåga att efter viss anpassning möta kränkningar i alla delar av landet. Förmåga att kunna "*försvara hela Sverige*" kan i dag väsentligen ses som förmåga att ytterst tvinga en avsiktligt kränkande makt att ta till vapenmakt, dvs. en väpnad krigshandling, för att utnyttja svenskt territorium eller luftrum.

Det militära försvaret saknar däremot med nu planerad inriktning egen förmåga att bjuda effektivt motstånd mot ett strategiskt angreppshot av den typ som målades upp redan för drygt tjugo år sedan, men som i 2020-talets värld kommer att kunna genomföras med en långt större kraft än som var möjlig 1990. Den avgörande omslagspunkten för svensk förmåga att möta aggression går idag vid en nivå där angreppet innefattar systematisk bekämpning av försvarets mest kvalificerade förmågor på dess baser, men redan på lägre nivåer finns betydande kvantitativa begränsningar.

Den tidigare framställningen har pekat på ett antal olika förklaringar. Det handlar om den militära utvecklingen i Europa och om de dramatiskt ökade offensiva handlingsmöjligheter som utnyttjande av den militärtekniska utvecklingens nya möjligheter har gett stormakterna. Det handlar vidare om de generella begränsningarna för Sveriges och andra små staters möjligheter att idag på egen hand upprätthålla en nationell defensiv försvarsförmåga som kan balansera utvecklingen av offensiv förmåga i omvärlden. Det handlar till sist givetvis också om att det svenska försvaret under de senaste femton åren utformats för andra uppgifter än att kunna möta väpnat angrepp.

Om Sveriges försvar åter ska utformas med målet att inte bara utgöra en avhållande tröskel mot kränkningar och försök till militär press i fredstid, utan också för att skapa en rejäl avhållande tröskel mot militär maktutövning på högre konfliktnivåer som inkluderar väpnat angrepp, så krävs en realistisk förståelse både för gränserna för vad som kan åstadkommas och för möjligheterna att genom förändrad inriktning skapa en högre avhållande tröskel.

Dagens styrkeförhållanden i Europa och i vårt närområde är helt annorlunda. En återgång till den form av heltäckande invasionsförsvar som fanns för två decennier sedan är inte möjlig. Den förändrade karaktären på hotet, det svenska försvarets möjliga förmåga och det svenska samhällets struktur och sårbarhet har i grunden förändrat försvarsförutsättningarna.

En annorlunda tid kräver annorlunda medel och metoder. Avhållandeförmåga handlar om att påverka en potentiell aggressors kalkyler och tänkande. I ett läge där Sverige inte längre kan skapa en nationell försvarsförmåga som på ett

betryggande sätt kan verka avhållande enbart genom förmåga att ge en angräparare direkta uppoffringar i själva angreppsfasen behöver perspektivet vidgas. Den unilaterala solidaritetsförklaring som gjordes i 2009 års försvarsbeslut visar också att det redan då fanns en politisk medvetenhet om behovet av att se mer förutsättningslöst på Sveriges framtida säkerhets- och försvarspolitiska vägval. Kärnpunkterna i solidaritetsförklaringen är att ”Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra länder med gemensamma demokratiska värderingar”, att det ”inte går att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka enbart ett land”, att ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat [EU]-medlemsland eller nordiskt land” och att Sverige därför bör ”kunna såväl ge som ta emot militärt stöd”.

Solidaritetsförklaringen är ett uttryck för bedömningen att Sverige är en del av ett strategiskt betydelsefullt område och att försvarets uppgift därmed måste formuleras utifrån Sveriges intresse av att tillsammans med andra stater i området bidra till fortsatt säkerhet och stabilitet. Den förmedlar samtidigt på ett försiktigt sätt en öppenhet för olika handlingsalternativ som kan bidra till att öka osäkerheten i en potentiell aggressors kalkyler.

En helt grundläggande utgångspunkt är att Sverige, liksom de nordiska grannländerna, idag och framöver i sig själva är för små för att kunna upprätthålla en betryggande nationell blockerande tröskelförmåga mot ett väpnat angrepp från en modernt utrustad stormakt.

Detta är emellertid inte detsamma som att Sverige bör avstå från förmågor som bidrar till sådan tröskelförmåga. Tvärtom betyder det att var och en av de nordiska småstaterna utifrån sina förutsättningar var och en behöver bidra till en hög gemensam regional tröskelförmåga.

”Betryggande tröskelförmåga” är i sig ett oprecist mål som speglar osäkerheten om vad framtida krissituationer kan komma att kräva. Det handlar inte om att nu definiera någon exakt nivå på framtida förmåga, utan om att definiera färdriktningar som höjer tröskeln och som ger framtida möjligheter att gå vidare om så skulle behövas. Vi rör oss i en osäkerhetszon där det framtida behovet av förmåga i linje med föregående avsnitt kommer att bestämmas av en rad nu okända faktorer. Vad vi nu kan konstatera är att dagens trender tydligt pekar på behov av en stärkt nationell och regional tröskelförmåga i perspektivet mot och bortom 2020. Osäkerhet är i det läget ett motiv för aktivitet snarare än passivitet.

Var och en av de nordiska småstaterna kan höja den nationella tröskelförmågan genom egna åtgärder. Det faktum att de hänger ihop strategiskt innebär att den samlade tröskeln blir väsentligt högre än summan av de enskilda delarna och synergien kan genom en genomtänkt struktur och samarbete stärkas än mer.

Dagens insatsorganisation är den grund från vilken överväganden om att stärka det svenska försvarets tröskelförmåga ovanför dagens fredsanpassade nivå måste utgå. Hittillsvarande strävan till bibehållen förmågebredd och hög kvalitet har varit en handlingsfrihetsstärkande inriktning med sikte mot framtiden. Det är en struktur med moderna avancerade materielsystem och personal med hög professionalitet. Övergången till en struktur med stående förband och enbart anställd personal har skapat en struktur med större användbarhet och tillgänglighet som bör vara flexibelt formbar till förändrade behov. Den personella ramen har visserligen snäva kvantitativa begränsningar, men möjligheterna att prioritera om mellan förmågor respektive att komplettera med nya förmågor bör vara goda. Kvalitet snarare än kvantitet är avgörande egenskaper vad gäller många av de kompletteringar som nu krävs för att skapa nödvändiga tröskelhöjande förmågor.

Nu handlar det därför till att börja med om att identifiera vilka förmågor som effektivast kan bidra till att ge försvaret en substantiell tröskelförmåga på kris- och konfliktnivåer bortom ett rent fredstillstånd.

Alldeles oavsett hur hög ambitionsnivån för en svensk tröskelförmåga mot militär maktutövning till slut sätts, är den första grundbulten ett robust skydd, som i alla situationer kan säkerställa en betryggande överlevnadsförmåga för de mest kvalificerade förmågorna.

För att Sverige ska kunna stå emot en aggressiv och provocerande motpart, som signalerar vilja och beredskap att använda väpnat våld för att säkra sina intressen, behövs en försvarsmakt som ger tilltro till den egna förmågan att effektivt möta även motståndarens tänkbara kommande upptrappingssteg. En försvarsstruktur med låg motståndskraft mot bekämpning ger möjligheter för en motståndare att med små insatser sätta en stor del av försvarsförmågan ur spel, vilket i så fall kan vara en frestande option redan på en relativt låg konfliktnivå. För att kunna verka återhållande och därmed stabiliserande behöver alltså Försvarsmakten ha en effektiv och väl skyddad förmåga att kunna slå mot för en angripare särskilt känsliga punkter.

En angripare får alltså inte ges möjlighet att i ett inledande slag kunna slå ut de mest kvalificerade militära förmågorna, inte heller att kunna skapa skyddade bastioner på svenskt område där han är fredad från möjliga svenska motåtgärder. Den numerärt underlägsne försvararens styrka måste byggas på bibehållen handlingsfrihet att kunna hota en angripares strategiska resurser och förmågor på stor bredd och på stort djup.

Det innebär att försvarets struktur redan i fred måste ha en inbyggd robusthet, vilken gör det omöjligt för en angripare att snabbt slå ut alla de förmågor, som kan hota hans fortsatta militära handlingsmöjligheter eller på annat sätt kan tillfoga honom oacceptabla förluster. Detta ställer långt högre krav än idag på de

mest kvalificerade insatsförbandens normala skyddsnivå och innebär att strävan efter rationalitet i fredsverksamheten måste formuleras med operativa skyddskrav som absoluta bivillkor. Det ställer också stora krav på förmåga och motståndskraft i vårt underrättelse- och ledningssystem.

Det kan vara intressant att återkalla att den avhållande tröskeln i 1990-talets svenska försvar mot väpnat angrepp byggde på olika element, vilka tillsammans genererade en robust tröskel. Det lokala försvaret var väl utbyggt över hela landet och anpassat till militärgeografin. För att detta skulle kunna nedkämpas krävdes en tids- och resurskrävande lokal bekämpningsinsats av en angripare. De operativt rörliga delarna av försvaret var så slagkraftiga och omfattande att även dessa skulle kräva betydande bekämpning för att oskadliggöras eller hindras komma till verkan. Slutligen fanns ett väl utbyggt luftförsvar med hög effekt som snabbt kunde spridas över landet och som kunde ge en angripare stora förluster i försöken att reducera försvarsförmågan till acceptabel nivå.

Militärteknisk utveckling i kombination med det reformerade försvarets långt mindre volym gör att robustheten idag måste byggas på andra och mer selektiva sätt. Fasta försvarsanläggningar är nästan oberoende av fortifikatorisk skyddsnivå inte längre effektiva. Precisionen i dagens och morgondagens långgräckviddiga bekämpningssystem gör det möjligt att snabbt och överraskande slå ut nästan alla i förväg kända försvarsanläggningar. Det är anledningen till att hela det omfattande systemet av fortifikatoriskt skyddade kustartillerisystem har avvecklats (att därutöver också de rörliga artilleri- och robotsystemen avvecklats har däremot andra förklaringar, som mer sammanhänger med reducerade behov av sjömålsbekämpningsförmåga och ekonomiska prioriteringar).

Krav på robusthet kan av uppenbara och naturliga skäl inte tillgodoses av vår nuvarande insatsorganisation. Denna har utformats för att vara rationell och kostnadseffektiv i fred och för att kunna lösa de uppgifter som under överskådlig tid prioriterats. Det har inneburit att motståndskraft mot systematisk bekämpning av våra militära baser, kvalificerade system och infrastruktur inte varit en prioriterad uppgift. Mest tydligt är detta vad gäller flygstridskrafternas utformning liksom i dimensioneringen av det övriga luftförsvaret.

Luftförsvaret är genom JAS-systemet väl tillgodosett för att kunna lösa de idag förutsedda fredstida uppgifterna. För att JAS-systemet framöver ska kunna vara en effektiv komponent även i en mer kvalificerad tröskelförmåga, det vill säga i en miljö med direkta militära hot, behövs emellertid omfattande kompletteringar. I det perspektivet är luftförsvaret i hög grad ett system av system där den samlade balansen mellan systemets delar är avgörande för förmågan.

JAS-39-förbanden är idag baserade på tre fredsflottiljer. I ett fredstida normaläge finns huvuddelen av flygplanen koncentrerade i ett fåtal hangarer med lågt skydd mot bekämpning. Det operativa utnyttjandet hanteras av två

basbataljoner, vilket kan jämföras med den stora och rikstäckande struktur som så sent som år 2000 omfattade sexton basbataljoner (efter att 1990 ha varit 30). De möjligheter till utspridd basering i hela landet som tidigare fanns och som var en viktig och högt prioriterad del av det samlade luftförsvaret inom ramen för invasionsförsvaret har alltså avvecklats.

En kvalificerad luftvärnsfunktion är vidare en vital del i luftförvarssystem med förmåga att stå emot direkta militära angreppshandlingar. Större delen av det omfattande luftvärn som tidigare ingick i arméns operativa förband har avvecklats parallellt med avvecklingen av de arméförband i vilka de ingått. Av totalt 22 fördelningsluftvärnsbataljoner som fanns 1996 finns idag endast två bataljoner kvar. Det innebär bl.a. att möjligheterna att ge luftvärnsskydd till flygstridskrafternas baser är mycket begränsade liksom att möjligheterna att bestrida en angripares luftoperativa handlingsfrihet efter en inledande bekämpning av flygsystemet är små.

För att kunna hota en angripande motståndares mest känsliga punkter krävs idag mycket högt kvalificerade förmågor som kan utnyttja det svenska territoriets storlek på ett effektivt sätt för att undandra sig en angripares upptäckt och bekämpning. Där det tidigare var möjligt att bygga tröskelförmåga på ett vittförgrenat system av lokala mer eller mindre stationära försvarssystem krävs idag något helt annan, nämligen rörliga och svårupptäckta system som från mycket stora avstånd kan precisionsbekämpa en angripares mest väsentliga system. Genom vapensystem med lång räckvidd och rörlighet kan det svenska territoriets storlek utnyttjas maximalt. Genom flexibla vapendelar och hög precision kan en angripares mest vitala och känsliga funktioner och tillgångar hotas på stor bredd både till lands och till sjöss.

Långräckviddiga precisionsvapen med hög överlevnadsförmåga är således en avgörande andra grundbult i en modern krigsavhållande tröskelförmåga. Den militärtekniska utvecklingen tillhandahåller idag de nya möjligheter som behövs. En del finns redan i dagens svenska försvar, men räckvidden på de flesta av dagens svenska robotsystem ligger långt från de räckvidder som idag är möjliga. Sårbarheten är som redan framhållits en avgörande akilleshäla. De fåtaliga ubåtarna är det enda system som i dag på ett övertygande sätt kan sägas utgöra en skyddad förmåga med hög verkanpotential. Deras tröskelskapande potential skulle kunna ökas väsentligt om dagens torpedsystem kompletterades med långräckviddiga kryssningsrobotar mot sjö- och markmål. Vapenplattformarna kan och behöver vara många. I en framtida struktur är det nödvändigt att effektivt kunna utnyttja hela det svenska territoriet och en mångfald av plattformar. Utöver flygplan och fartyg bör även markfordon och helikoptrar med stor effekt kunna utnyttjas som plattformar för kvalificerade långräckviddiga precisionsvapen.

En tredje grundbult i en avhållande tröskelförmåga är en trovärdig förmåga att ta emot snabbt och effektivt militärt stöd från omvärlden. Det kan ske på många olika sätt. Det kan ske genom påfyllnad av kvalificerade vapensystem, det kan ske genom kvalificerat underrättelse- och ledningsstöd, det kan ske genom direkta stödjande insatser med långräckviddiga bekämpningssystem, det kan ske genom olika former av luftförsvarsstöd och det kan till sist även ske genom direkt stöd med stridande förband.

För att stödet ska framstå som möjligt och därmed som en del i den samlade tröskelförmågan behöver det vara väl förberett. Den grundläggande interoperabilitet som idag finns utgör en viktig förutsättning för allt stöd. Inte minst viktigt i det sammanhanget är att ledningssystem och ledningsprocedurer är kompatibla och övade. Det behövs slutligen förberedelser för att snabbt och säkert kunna ta emot stöd utifrån, vilket inte minst förutsätter möjligheter att ge effektivt skydd.

Effektiva luftvärnsrobotsystem med förmåga att förbli oupptäckta intill dess att de sätts in är en fjärde grundbult. Luftförsvarets roll är dock i morgondagens försvar en annan än i 1990-talets invasionsförsvar. Då handlade det om att genom uthållig förmåga binda en angriparens bekämpningsresurser under lång tid och att därigenom direkt och indirekt skydda det mobiliserande invasionsförsvaret i hela landet. Framöver krävs en långt större kraftsamling till att uthålligt och effektivt kunna skydda de geografiska områden, som är särskilt vitala för egen kvalificerad tröskelförmåga respektive för egna möjligheter att ta emot stöd från omvärlden.

Frågorna kring försvar av samhällets vitala funktioner innebär en särskild problematik. Utvecklingen av långräckviddiga precisionsvapen gör det idag i praktiken omöjligt att förhindra en angripande stormakt att genom bekämpning av våra el- och telesystem sätta stora delar av den fredstida samhällsliga infrastrukturen ur spel. Antalet sårbara punkter är så stort att ett effektivt skydd knappast är möjligt. Det är också svårt att formulera ett realistiskt långsiktigt åtgärdsprogram som skulle kunna vända trenden mot ökad civil sårbarhet. Det innebär att en avhållande tröskelförmåga i allt väsentligt behöver byggas på indirekta sätt. Det kan ske genom egna system med förmåga att tillfoga angriparens vitala funktioner motsvarande skador och genom system som på andra sätt gör det troligt att angriparen måste utgå från en hög risk för en utvidgning av konflikten.

Innan diskussionen om möjligheterna att stärka svensk och regional tröskelförmågan utvecklas vidare är det intressant att komplettera bilden med några utblickar mot våra närmaste nordiska grannländer.

Norsk och finsk försvarspolitik

Såväl den norska som den finska försvarspolitiken inbjuder till intressanta jämförelser.

Norges perspektiv speglar värderingen av nationella behov av handlingsfrihet och förmåga för ett litet NATO-land beläget i direkt anslutning till vitala stormaktsintressen. Finlands perspektiv speglar motsvarande värdering för ett militärt alliansfritt EU-land som lever med en militär stormakt som omedelbar granne.

Båda länderna har i motsats till Sverige vidmakthållit försvar mot väpnat angrepp som dimensionerande uppgift för det militära försvaret även under den långa period då det militära hotet bedömts som borta för lång tid. Den nationella försvarsdimensionen har därmed i båda länderna förblivit levande i den nationella doktrinen. Det avspeglas i genomarbetade försvarspolitiska mål och uppgiftsformuleringar, vilka på olika sätt kan ge relevant vägledning för de kompletteringar som aktualiseras vid en större betoning av det svenska försvarets uppgifter i den nationella dimensionen.

Norges försvar har reformerats på ett sätt som i de flesta avseenden liknar det svenska, dvs. från ett stort invasionsförsvar till ett litet högkvalitativt försvar med hög beredskap, flexibilitet och rörlighet. Några viktiga skillnader finns dock.

De nationella försvarsuppgifterna har som redan nämnts förblivit i centrum även för det reformerade försvaret. Försvarets roll som krigsavhållande tröskel är den klart uttryckta huvuduppgiften. Till skillnad från i Sverige har genomförandet av den norska försvarsreformen understötts av ökade försvarsanslag. De norska försvarsanslaget är idag högre än det svenska, såväl som andel av BNP som i absoluta tal. BNP-andelen är cirka 1,4 procent och det totala anslaget är ungefär tjugo procent högre än det svenska (se tabell 2 nedan). Det innebär att reformeringen kunnat fullföljas på kortare tid och också åtföljts av en mer systematisk materiell förnyelse.

Även om det nationella försvaret fortsatt står i centrum, så har de internationella åtagandena under senare år varit mycket stora. För Norge har det som NATO-medlem varit högt prioriterat att jämsides med försvarsreformen demonstrera lojalitet med alliansens gemensamma mål genom kvalificerat stöd till insatserna på Balkan, i Afghanistan och i Libyen.

Den totala insatsorganisationen omfattar inklusive hemvärnet omkring 70.000 man, varav hemvärnet utgör cirka 45.000.³¹ Norge har, trots att det idag är en mycket liten andel av varje årskull som kallas in, kvar värnplikten. För

³¹ IISS, The Military Balance 2013, sid 161.

närvarande är det årliga antalet värnpliktiga som kallas in omkring 9.000. Från och med år 2015 kommer värnplikten att omfatta både män och kvinnor.

	Sverige	Finland	Norge
BNP-andel 2011 (procent)	1,13	1,51	1,44
Totalt anslag 2011 (miljarder SvKr)	38,8	24,4	46,9

Tabell 2: Jämförelse av försvarssatsningar i Sverige, Finland och Norge år 2011.

Källa: International Institute for Strategic Studies (IISS), The Military Balance 2013

Den norska stortingspropositionen 2011-2012 73 S, *Ett försvar för vår tid*, beskriver på ett mycket tydligt sätt hur Norge ser på de egna nationella behoven och hur dessa är relaterade till det kollektiva försvaret i NATO.³²

NATO-medlemskapet utgör hörnstenen i Norges säkerhets- och försvarspolitik, men det är intressant att notera att medlemskapet på intet sätt ses som en lösning som friskriver det lilla medlemslandet från att ta ett stort eget ansvar för sin egen säkerhet.

Nyckelmeningarna i den norska försvarspolitiska målsättningen lyder:

”Avsikten med en krigsförebyggande tröskel är att uppnå att en potentiell angripare avstår från att utnyttja militär makt mot Norge. Försvaret ska ha förmåga att reagera omedelbart, effektivt och med relevanta medel om Norge utsätts för press, attack eller angrepp, och skall ha förmåga att samverka med allierade styrkor inom ramen för NATO:s kollektiva försvar. Förmågan att hantera militära utmaningar skall bidra till att de inte uppstår. Grunden i den krigsförebyggande tröskeln är NATO-medlemskapet.”³³

Det norska försvarets första uppgift är alltså att utgöra en krigsförebyggande tröskel upp till en nivå, där NATO som helhet kan förutsättas ta över. Den nationella tröskelförmågan ska kunna hantera incidenter och begränsade kriser på egen hand samt säkerställa att allierade förstärkningar och insatser har bästa förutsättningar att komma till verkan. Försvaret ska kunna bidra i hela konflikt-spektrumet från incidenter, via kriser, till krigsoperationer med allierade.

Norge eftersträvar å ena sidan en nationell förmåga som gör det möjligt att hantera kriser på lägre nivå på egen hand, dvs. utan inblandning från NATO i övrigt, och å andra sidan en förmåga som säkerställer att man har en betryggande egen tröskelförmåga upp till den nivå där NATO:s samlade förmåga odiskutabelt

³² Proposisjon till Stortinget Prop. 73 S (2011-2012), *Ett forsvar for vår tid*, sid 34 och 46 ff.

³³ Proposisjon till Stortinget Prop. 73 S (2011-2012), *Ett forsvar for vår tid*, sid 48 (författarens översättning).

ger det dominerande skyddet. I detta ligger också att ha nationella medel som gör det möjligt att underlätta och påskynda ett gemensamt NATO-agerande.

Den tidigare norske försvarschefen, general Sverre Diesen har sammanfattat kraven på nationell försvarsförmåga inom NATO:s ram som att: ”Norge måste tillse att det inte finns något tomrum mellan vad som är för stort för Norge och vad som är för litet för NATO”.

Konkret har detta i det norska försvaret bl.a. omsatts i tydliga prioriteringar av nationella spjutspetsar med flexibel och hög förmåga att bekämpa strategiskt betydelsefulla mål på marken, på havet och i luften från stora avstånd.

Betydelsen av Joint Strike Fighter/F-35³⁴ och avancerade och långräckviddiga robotar till denna (t.ex. Joint Strike Missile³⁵ med 270 km räckvidd), liksom av ubåtarna framhålls. Norge har också under lång tid gett hög prioritet till avancerade luftvärnsrobotsystem för att skydda viktiga förmågor. Det främsta uttrycket är den norskutvecklade luftvärnsversionen av den amerikanska jaktroboten AMRAAM med beteckningen NASAMS (Norwegian Advanced Surface-to-Air Missile System)³⁶.

Finland har bibehållit en stor mobiliserbar krigsorganisation byggd på allmän värnplikt, men har inom ramen för detta utvecklat vissa delar med hög omedelbar tröskelförmåga. Totalt kommer det mobiliserade finska försvaret från 2015 att omfatta cirka 230.000 man. Ungefär 80 procent av varje manlig årskull, cirka 25.000 man, kallas för närvarande in varje år, men antalet kommer att minska till omkring 18.000.³⁷ Finland har numera i termer av BNP-andel en satsning på försvaret som ligger något högre än Norges och alltså klart högre än Sveriges, en markant skillnad mot vad som gällt tidigare. Omsatt i absoluta termer innebär det att det finska försvarsanslaget idag är ungefär 60 procent av det svenska (se tabell 2 ovan).

Den finska försvarspolitiska målsättningen beskrivs i den senaste finska statsrådsredogörelsen, *Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012*.

Den finska inriktningen har stora likheter med den norska. Det nationella försvaret är än tydligare än i Norge försvarets huvuddimension. Internationella uppgifter är viktiga, men är tydligt underordnade det nationella försvaret av Finland. Försvarets främsta uppgift uttrycks i nästan samma termer som i Norge

³⁴ Öppna data om JSF enligt Wikipedia: http://sv.wikipedia.org/wiki/Lockheed_Martin_F-35

³⁵ Öppna data om NSM/JSM enligt Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Naval_Strike_Missile

³⁶ Öppna data om NASAMS enligt Wikipedia: <http://en.wikipedia.org/wiki/NASAMS>.

³⁷ Anförande av Kommendören för finska försvarsmakten, general Ari Puheloinen, vid öppnandet av den 201:a försvarskursen i Helsingfors, 5 mars 2012.

som ”att skapa en förebyggande tröskel mot användningen av militära maktmedel och hot om detta”.³⁸

Det preciseras ytterligare genom formuleringarna:

”Beredskapen på att avvärja användningen av militära maktmedel som riktar sig mot landet och hot om sådant förutsätter sådan militär kapacitet som höjer tröskeln att använda militära maktmedel mot Finland och gör militära åtgärder olönsamma. Under normala förhållanden framhävs den förmåga som behövs vid övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten.”³⁹

”I synnerhet med de av försvarsmaktens trupper och vapensystem som har den största kapaciteten och kan användas snabbt och flexibelt kan man höja tröskeln för användningen av maktmedel samt vid behov inleda avvärjningen av ett anfall.”⁴⁰

Det finska försvarets ekonomi är idag hårt ansträngd och Finland står inför mycket besvärliga avvägningar och vägval under de kommande åren. Det finns betydande likheter med den situation som under det senaste decenniet lett till den genomgripande reformeringen av försvarsmakterna i Sverige och Norge. Pragmatismen och långsiktigheten i de finska prioriteringarna är dock påtaglig. Med en jämförelsevis begränsad, men stadigt växande budget, har man fram till nu lyckats förena kontinuitet och förnyelse på ett påtagligt effektivt sätt.

I försvarsredogörelsen framhålls att ”grund för utvecklandet av försvaret är de långsiktiga riktlinjer som stakats ut under de senaste två decennierna i bl.a. vapensystem, kompetens och infrastruktur” liksom att ”Tyngdpunkten har legat på att utveckla försvarsmaktens beredskap och förmåga att förebygga och avvärja ett strategiskt angrepp”.⁴¹

En långsiktig inriktning mot en materiell förnyelse med avancerade fjärrverkande precisionsvapen håller nu på att genomföras. Det innebär att Finland systematiskt stärker försvarets krigsavhållande tröskelförmåga. Armén är redan sedan flera år utrustad med modernt raketartilleri (MLRS)⁴². Det kommer att kompletteras med en långräckviddig attackrobot (Army Tactical Missile System, ATACMS)⁴³. ATACMS har 300 kilometers räckvidd och mycket hög precision. En moderni-

³⁸ Statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2012, Statsrådets kansli publikationsserie 6/2012, Finlands säkerhets- och 2012, sid 103. försvarspolitik

³⁹ Ibid sid 103.

⁴⁰ Ibid sid 104.

⁴¹ Ibid sid 107.

⁴² Öppna data enligt Wikipedia: http://sv.wikipedia.org/wiki/M270_MLRS

⁴³ Öppna data enligt Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/MGM-140_ATACMS

sering av robotluftvärnet med medellång räckvidd pågår också genom anskaffning av det norska NASAMS-systemet.

En omfattande modernisering av det finska flygvapnets F-18 Hornet system har påbörjats som bl.a. innebär att systemet ges en avancerad markmålsförmåga med långräckviddiga kryssningsrobotar med beteckningen JASSM (Joint Air-to-Surface Standoff Missile)⁴⁴. JASSM-roboten har en räckvidd på minst 370 kilometer.

Genom de nya långräckviddiga systemen och genom det förstärkta luftförsvaret får det finska försvaret effektiva möjligheter att bekämpa en angriparens strategiska system och funktioner både inom och långt utanför finskt territorium. Det innebär alltså att Finland sedan flera år bygger upp en kvalificerad tröskelförmåga mot olika nivåer av hot, en förmåga som står väl i samklang med de svenska behov som tidigare identifierats

Det är slutligen intressant att återkalla den finske presidenten Sauli Niinistö kommentar vid en pressträff i april 2013, refererad i Huvudstadsbladet ⁴⁵. Han ombads då kommentera den pågående svenska debatten om det svenska försvarets förmåga att stå emot ett begränsat väpnat angrepp ("en-veckas-försvaret").

President Niinistö ville enligt Huvudstadsbladet inte dra för stora växlar på det som sker i Sverige: "Jag ser inte den svenska diskussionen som särskilt betydelsefull just nu. En storskalig attack med högteknologiska vapen skulle tvinga ner rätt många länder på knä – kanske alla."

Presidentens tilläggskommentar var inte mindre intressant: "Även om en sådan attack ser förkrossande ut måste även angriparen bereda sig på att responsen kan vara lika förödande".

Tröskelförmåga i ett nordiskt sammanhang

Den förutvarande svenske överbefälhavaren Håkan Syrén var i oktober 2005 inbjuden till ett framtidsblickande försvarsseminarium i Oslo för att tillsammans med sin dåvarande norske kollega Sverre Diesen reflektera över framtida säkerhetssamarbete i Norden under rubriken "Från nationellt till flernationellt försvar?".

I sitt inlägg konstaterade Syrén bl.a. att "Man på många sätt kan säga att vi i Sverige kommit till vägs ände i vår strävan att på nationell basis upprätthålla en allsidig och modern försvarsmakt. Vi har nått så låga kvantitativa nivåer att ytter-

⁴⁴ Öppen information enligt Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/AGM-158_JASSM

⁴⁵ Huvudstadsbladet den 26 april 2013, sid 4.

ligare reduceringar inte är möjliga utan att avveckla hela funktioner eller förmågor. Den nationella svenska försvarsmakten har helt enkelt blivit eller är på väg att bli underkritisk”.⁴⁶

De svenska och norska perspektiven på de framtida förutsättningarna för nationell försvarsutveckling var nära sammanfallande och diskussionen kom kort därefter att vidareutvecklas till en gemensam ”möjlighetsstudie” för att kartlägga möjligheterna till ett väsentligt utvidgat och fördjupat svensk-norskt försvarssamarbete.

Det finska framtidsperspektivet visade sig inte förvånande vara likartat och diskussionen vidgades snabbt, först till Finland och sedan till hela den nordiska kretsen. Resultatet är nu sedan flera år institutionaliserat genom NORDEFCO (Nordic Defence Cooperation). Det är ett långsiktigt inriktat samarbete som syftar till ömsesidigt förstärkande samarbeten för att effektivisera de nordiska ländernas förmågeutveckling.

Dagens svenska tröskelförmåga är som framgått av tidigare avsnitt begränsad. Förenklat kan den beskrivas som förmåga att i fredstid med vapenmakt kunna hävda det svenska territoriet. Den främmande makt som mot svensk vilja eftersträvar kontroll av svenskt territorium eller lufterum, tillfällig eller långvarig, ska inte kunna göra detta utan att öppna krigshandlingar. Det är i sig en viktig tröskel, men en ”engångströskel” som knappast framstår som betryggande om i en framtida situation utnyttjande av militär makt inte kan uteslutas.

En svensk ambition att återskapa en långsiktigt hållbar nationell tröskelförmåga av norskt eller finskt snitt bör ses såväl i ett nationellt som i ett nordiskt sammanhang. Den rent nationella tröskelambitionen måste i synnerhet fokuseras till kris- och konflikthot, där utrymmet för mer omfattande militärt våldsutnyttjande kan uppfattas som begränsat. Med ökad antagen våldsnivå följer ökad sannolikhet för en utvidgad konflikt, vilket successivt gör att tröskelförmågan alltmer måste ses även i ett samlat nordiskt sammanhang och i ett samlat transatlantiskt sammanhang.

Med en lätt modifiering av Sverre Diesens tidigare citerade beskrivning av det norska försvarets nationella roll skulle man kunna säga att den svenska nationella tröskelambitionen behöver vara tillräcklig för att det inte ska finnas något gap mellan vad som är fört stort för Sverige och för litet för Norden, och att den nordiska samlade tröskelförmågan ska vara så stor att det inte finns något gap mellan vad som är för stort för Norden och vad som är för litet för vår transatlantiska omvärld, dvs. NATO och då framför allt NATO:s viktigaste medlem, USA.

⁴⁶ Anförande av ÖB Håkan Syrén vid jubileumskonferensen ”Felles sikkerhet i Norden – fra splittelse till samarbeid?” i Oslo den 29 oktober 2005, Från nationellt till flernationellt försvar – ett svenskt perspektiv.

Vad detta mer exakt innebär är däremot inte möjligt att definiera här. Vi rör oss i en gråzon där nationell, regional och transatlantisk tröskelförmåga hela tiden samspelar och där vad som till sist är en avhållande förmåga avgörs av den potentielle aggressorns kalkyl. Den svenska liksom den samlade nordiska ambitionen måste vara att så långt det är möjligt skapa betryggande marginaler. Sverige, Finland och Norge har en gemensam strategisk utmaning.

De tre länderna har valt olika vägar. Det krävs inte några sofistikerade överväganden för att slå fast att det skulle varit betydligt enklare att bygga en stark gemensam nordisk tröskelförmåga om alla tre länderna var medlemmar i den transatlantiska säkerhetsgemenskapen NATO. Så är nu inte fallet och det betyder att vårt gemensamma intresse av en stark regional tröskelförmåga, som sömlöst ansluter till den samlade transatlantiska tröskeln, måste tillgodoses på de sätt som är möjliga. Mycket kan åstadkommas. Mycket ligger också väl i linje med samarbetet inom NORDEFCO och skulle kunna ses som en logisk utveckling av nuvarande samarbete.

Hur hög tröskel som behövs är situationsberoende. Grundantagandet är att ett väpnat angrepp mot det nordiska området alltid skulle vara ett led i en stormaktsrelaterad konflikt. Det innebär att regionens tröskelförmåga vid viss nivå kommer att vara ointressant i förhållande till NATO:s samlade förmåga. De berörda nordiska staternas samlade tröskelförmåga bör med marginal kunna ge en angripare strategiskt oacceptabla kostnader och alltså kunna avstyra alla förhoppningar om att snabbt kunna ställa NATO som helhet inför ett *fait accompli*.

En väsentlig del slutligen är att säkerställa att omvärlden, dvs. NATO och i synnerhet USA, på ett snabbt och effektivt sätt kan förstärka den initiala regionala tröskeln. För Norge är detta någonting som kontinuerligt förbereds inom ramen för alliansens gemensamma planering. För Sverige och Finland är det något som kräver en kontinuerlig och proaktiv egen planering med i grunden likartad innebörd. En hel del av detta kan stödjas genom samarbetet med NATO inom ramen för partnerskapets planeringsprocess PARP, liksom genom olika bilaterala samarbeten.

En formell eller informell samordning av de nationella tröskelstärkande åtgärderna i Sverige, Finland och Norge har en betydande potential att verka ömsesidigt förstärkande på den samlade tröskeln. Det finns en lång rad åtgärder som bör kunna vidtas av varje stat var för sig utan att kollidera med de andra enskilda staternas speciella säkerhetspolitiska åtaganden och utan att ha några andra negativa effekter.

En harmonisering vad gäller de långgräckviddiga vapensystem som utnyttjas är ett naturligt första steg som öppnar möjligheter till flexibelt stöd mellan länderna och som också i ett skarpt läge öppnar för effektivt operativt samarbete. En

ömsesidig gränsöverskridande förhandslagring av en viss del av de mest avgörande förmågorna/vapensystemen skulle bidra till ökad robusthet och också försvåra en angriparens eventuella försök att initialt på olika sätt avgränsa konfliktens geografiska omfattning. Det kan kanske vara problematiskt för NATO-medlemmen Norge med hänsyn till tänkbara implikationer för de övriga alliansmedlemmarna. För Sverige och Finland bör det dock vara en rent bilateral fråga.

Genom dagens gränsöverskridande övningssamarbete (*Cross Border Training – CBT*) finns en etablerad plattform, vilken utan särskilt omfattande ytterligare förberedelser vid behov bör kunna utvidgas. Robustheten skulle därigenom påtagligt kunna ökas såväl nationellt som regionalt. Detta, liksom det allt intensivare övriga övningssamarbetet i närområdet, är viktigt för vart och ett av de deltagande staternas nationella förmågeutveckling, men har därutöver också en viktig kompletterande betydelse som ett tröskelhöjande samarbete.

Ett effektivt utnyttjande av de långräckviddiga vapensystemen bygger på tillgång till ett kvalificerat underrättelse- och ledningssystem (ISR). Ett väl utvecklat ISR-samarbete mellan länderna kan i det sammanhanget spela en viktig roll såväl genom att stärka den samlade ledningsförmågan som genom att öka robustheten i ledningssystemet. Det skulle också utgöra en viktig plattform för att snabbt kunna tillgodogöra sig stödande insatser utifrån.

Ömsesidigt förstärkande luftförsvarsåtgärder i områden av särskild betydelse för den egna förmågan respektive för fortsatt stöd från en stödjande stormakt eller allians är ytterligare ett exempel. En harmonisering av de mest kvalificerade luftvärnsrobotsystemen kan liksom en harmonisering av bekämpningssystem bidra till att den samlade förmågan kan utnyttjas på effektivast möjliga sätt. I kombination med förberedelser för att snabbt kunna öka tillgången av kritiska system genom tillförsel utifrån kan tröskelförmågan väsentligt utökas. Genom att skapa styrkezonor i anslutning till de gemensamma gränserna kan åtgärder på ömse sidor om gränsen verka ömsesidigt förstärkande.

Det är viktigt att hålla i minnet att grundresonemanget hela tiden bygger på att åtgärderna som vidtas ska påverka en potentiell angriparens risk- och lönsamhetskalkyl. Det är alltså vad länderna tillsammans *kan* göra som hela tiden ligger i botten.

Finland och Norge har i dag ett försteg i förhållande till Sverige vad gäller kvalificerade tröskelförmågor. Båda länderna har redan idag en planering som innehåller avhållande tröskelförmåga på betydligt högre nivå än Sverige. Det är mot denna bakgrund alltså på många sätt främst en svensk utmaning att vidta åtgärder som ger en egen substantiell tröskelförmåga. Genom att bygga vidare på de steg som tagits och tas i Finland och Norge kan Sverige få högre utdelning av sina åtgärder än vad som är möjligt i ett snävt svenskt perspektiv.

Med hänsyn till att Sverige inte omfattas av NATO:s artikel 5 är det vidare rimligt att anta att den nivå till vilken den egna svenska tröskeln behöver sträcka sig ligger högre än för Norge. Likaså är det rimligt att anta att behovet av svenska nationella förberedelser för att bädda för stöd från omvärlden är större än för Norge, som ju i förväg har vidtagit sådana förberedelser tillsammans med sina NATO-allierade.

6 Vad är önskvärt, möjligt respektive realistiskt?

Femton års fokus på fredstida nationella och internationella uppgifter och på en rationell fredsverksamhet innebär att det krävs omfattande insatser för att åter skapa en robust avhållande tröskelförmåga mot utnyttjande av militär aggression, i varje fall om ambitionen sätts högre än fredstida övervakning och hävdande av territorium och luftrum.

Denna studie har pekat på ett antal åtgärder som behöver vidtas. De innefattar betydande satsningar på skydd och sårbarhetsreduktion, liksom på kvalificerad långgräckviddig bekämpningsförmåga. Hur stor förmåga behövs och vad kostar den skisserade tröskelförmågan? Vilka ambitionsnivåer kan diskuteras och i vilka tidsperspektiv? Vad är möjligt respektive omöjligt? Vilka är huvudrestriktionerna? Var ligger de främsta möjligheterna? Att svara på dessa frågor kräver omfattande analyser som går långt utöver ambitionen för denna idémässiga studie. Det är alltså frågor som behöver belysas inom ramen för försvarets fortsatta studier och planering. Frågorna kan belysas på lite olika sätt.

Den svenska försvarspolitik har alltsedan år 2000 utgått från att hot om utnyttjande av storskaligt väpnat våld inte skall läggas till grund för Försvarsmaktens utformning och dimensionering. Under överskådlig tid, varmed avsetts ett rullande perspektiv om minst tio år, har det istället setts som ändamålsenligt att begränsa Försvarsmaktens inriktning dels till sådana förmågor som efterfrågas på kort sikt för de fredstida uppgifterna, dels mot långsiktiga handlingsfrihetsskapande investeringar i kompetens och materiell utveckling. Därigenom har det blivit möjligt att väsentligt minska de löpande försvarsutgifterna.

En indikation om nivån på besparingarna kan fås genom att notera att de samlade utgifterna under perioden 2000 till 2013 med en grov uppskattning har varit mellan 75 och 100 miljarder lägre än om anslagsnivån år 2000 bestått i fast penningvärde (jfr diagram 1 på sid 32). Sverige har alltså gjort betydande besparingar under dessa år genom att välja en åtminstone på kort sikt billigare inriktning än sina båda grannländer. Valet var logiskt under förutsättningen att det fanns en politisk beredskap att ompröva färdriktningen om omvärldsutvecklingen senare pekade i negativ riktning, dvs. att då betala det högre pris som skulle krävas. Det är sannolikt korrekt att säga att det då beslutet togs år 2000 fanns en principiell sådan politisk beredskap.

Att nu hänvisa till hur man möjligtvis såg på frågan för femton år sedan är av högst marginell politisk relevans. Ändå är bakåtperspektivet av intresse, när det relateras till de successiva revideringar som gjorts och nu görs av omvärldsutvecklingens möjliga innebörd. Tecknen på en förändring fanns redan

2009. De resulterade emellertid då enbart i en försiktig verbal betoning av att nationella försvarsbehov skulle avgöra utvecklingen av Försvarsmaktens förmåga samt av krav på en nationell militär krisplanering. Den sittande försvarsberedningen är i sin första rapport tydlig om den ökande osäkerhet som karakteriserar bedömningarna om utvecklingen redan inom det närmaste tioårsperspektivet. Försvarsmakten är också i sin perspektivstudie tydlig i sin bedömning av Försvarsmaktens i framtiden avtagande förmåga att lösa dagens uppgifter.

Behovet av en starkt avhållande tröskelförmåga bör i stor utsträckning ses utifrån ett samlat regionalt nordiskt perspektiv. Det nordiska området utgör en sammanhängande strategisk enhet och det är svårt att se isolerade framtida militära hot mot ett enskilt land. De enskilda nationella tröskelförmågorna har naturligtvis sin givna roll. Inget land kan utan bindande ömsesidiga avtal utgå från annat än sin egen förmåga. Likväl kommer den samlade gemensamma tröskeln alltid att utgöra en avgörande faktor i en potentiell aggressors kalkyl. Det faktum att såväl Norge som Finland har gjort tunga investeringar under den period då Sverige gjort andra prioriteringar är ett starkt argument för att Sverige under åren framöver har ett särskilt ansvar för att vidta de nödvändiga åtgärderna för att Sveriges bidrag till den gemensamma tröskeln åtminstone skall komma i paritet med sina grannländers.

Detta innebär utan tvekan en stor utmaning för svensk del, såväl ur ett försvarspolitiskt som ur ett försvarsplaneringsperspektiv. Försvarets redan nu hårt ansträngda planeringssituation ger, som Försvarsmaktens nyligen redovisade perspektivstudie illustrerat, små möjligheter att inom nuvarande ekonomi göra de kurskorrigeringar som krävs. Planeringen är redan nu överintecknad.

Samtidigt är det svårt att se något rimligt alternativ till att Sverige i ett förändrat omvärldsläge tar konsekvenserna av tidigare vägval och återställer en rimligt balanserad fördelning av ansvaret för den framtida regionala tröskelförmågan. Att fortsatt lägga de allt fåtaligare värdefulla äggen i en fredskorg, som kan slås ut med några få välriktade insatser är svårt att uppfatta som ett rimligt alternativ. Att bygga upp en substantiell svensk tröskelförmåga kommer att ta tid och kräva betydande resurser. Det måste givetvis ske stegvis. Inledningsvis handlar det om att lägga om kursen i vissa väsentliga avseenden.

Nuvarande fokus på fredsrationell produktion måste vad gäller de mest kritiska förmågorna underordnas krav på skydd och överlevnadsförmåga. Om flygstridskrafterna skall kunna spela en strategisk roll i paritet med hittillsvarande och planerad resurssatsning är det nödvändigt att lägga långt större resurser även på skyddsdimensionen. Det handlar inte minst om en större satsning på ett stryktåligt bassystem.

Kompletterande investeringar i långräckviddiga precisionsvapen är en avgörande del i en struktur med uthållig förmåga att hota en angripare med överlägsen initial slagkraft. Finland och Norge har visat på möjliga vägar och det bör nu vara ett starkt svenskt intresse att inom ramen för NORDEFECO så långt som möjligt harmonisera Sveriges fortsatta förmågeuppbyggnad med dessa länders. En komplettering av det svenska ubåtssystemet med långräckviddiga vapensystem är också en näraliggande möjlighet. Kompletterande investeringar i kvalificerade luftvärnsrobotsystem är en tredje del. Även här bör NORDEFECO kunna erbjuda en bra ram för en gemensam uppbyggnad.

En speciell utmaning för svensk del är att åstadkomma de nödvändiga kompletteringarna inom insatsorganisationens personella begränsningar. Personalen utgör det framtida försvarets främsta tillgång, men också dess knappaste resurs. Den höga professionaliteten ger flexibilitet och möjlighet till ett kvalificerat utnyttjande av varje enskild individ. Den numerära begränsningen gör det samtidigt nödvändigt att verkligen utnyttja varje enskild individ på ett så effektivt sätt som möjligt. De kompletterande förmågor som behövs i en framtida avancerad avhållande tröskelförmåga måste såväl från skyddssynpunkt som med hänsyn till personella resursrestriktioner utgöras av små enheter. Kvalificerade tekniska system behöver kombineras med kvalificerad personal i vad som bäst bör beskrivas som nya specialförband.

Uppbyggnaden måste ske stegvis. Det handlar som tidigare sagts om att på kort sikt bygga en flexibel grundplatta som efterhand kan vidareutvecklas och förstärkas med hänsyn till fortsatt omvärldsutveckling. En sådan grundplatta behöver omfatta en struktur med en viss grundläggande stryktålighet, ett antal förband och plattformar som kan hantera de typer av vapensystem som ger de kvalificerade bidragen och slutligen ett visst antal sådana kvalificerade vapensystem. Med en sådan grundplatta på plats bör den fortsatta ambitionen sedan efter hand kunna anpassas till situationens krav, framför allt genom ytterligare investeringar i kvalificerade vapensystem.

Kostnadssidan är idag svårbedömd. Betydande tillskott kommer att vara nödvändiga initialt såväl för att skapa den mer robusta struktur som krävs, som för att införa de kompletterande förmågor som behövs. Hur stora tillskott som långsiktigt behövs hänger ihop både med hur de långsiktiga målen formuleras och med möjligheterna att efterhand omprioritera inom ramen för den nuvarande insatsorganisationens ram. De finska materielinvesteringarna i långräckviddig precisionsbekämpningsförmåga inom flygvapnet (JASSM med flera system) och armén (MLRS/ATACMS) och moderna lv-robotsystem (NASAMS) handlar enligt öppet tillgängliga källor om uppskattningsvis ett tjugotal miljarder kronor. Till det kommer kostnader för uppgraderingen av F-18 Hornet systemet liksom för förbandsanpassning och utveckling av underrättelse- och ledningssystem. Allt sker dock inom en samlad årlig försvarsram som bara är drygt halva den svenska.

Den beslutade vidareutvecklingen av JAS-39 torde i sig inrymma en hel del åtgärder som krävs inom ramen för flygsystemet. Anskaffningskostnaderna för de ytterligare vapen som aktualiserats ovan är jämfört med investeringen i det nya flygsystemet begränsade. Kostnadsrelationen mellan ett JAS E/F och en långräckviddig kryssningsrobot av typ JASSM torde ligga på cirka 100:1. Det innebär att redan relativt begränsade kompletterande satsningar på kvalificerade vapensystem kan ge betydande tillskott till tröskelförmågan. Det bör också vara möjligt att överväga att behålla en del äldre JAS-39 C/D som en väl skyddad strategisk reserv med huvuduppgiften att kunna bära precisionsvapen med lång räckvidd. Ubåtssystemets potential att med lämpliga kompletteringar förstärka tröskelförmågan bör återigen framhållas.

Det handlar alltså i grunden knappast om några orimliga kostnader. Under en tioårstid innebär redan en prolongerad försvarsram närmare 400 miljarder. Anslagsminskningarna sedan år 2000 har som framhållits tidigare inneburit besparingar på storleksordningen 75 - 100 miljarder. Riktade anslagsökningar av denna storleksordning under de kommande tio åren bör kunna ge substantiella bidrag till den förstärkning av svensk tröskelförmåga, som framstår som helt nödvändig oavsett nivå på den framtida svenska försvarssatsningen.

Är ökningar av försvarsbudgeten en politisk möjlig väg? Efter det att försvarspolitikerna under ett par decennier styrts mer av på förhand angivna ekonomiska ramar än av identifierade säkerhetspolitiska och militära behov framstår frågan dessvärre som nästan naturlig. När den operativa helheten alltmer skymts av ekonomiska tvångströjor har det blivit mer naturligt att tänka i termer av budgetbalans än av operativ relevans och helhet.

Det militära försvarets traditionella huvuduppgift, att verka krigsavhållande, det vill säga fredsbevarande, både idag och imorgon har under ett par decennier med en historiskt unikt positiv säkerhetspolitisk omvärldsutveckling fallit i glömska. Inför 2020-talets nya säkerhetspolitiska utmaningar framstår det som allt mer nödvändigt att åter sätta den operativa helheten i centrum. Försvaret finns inte till för att vara så billigt som möjligt. Startpunkten måste tas i de uppgifter det militära försvaret behöver kunna lösa. Det svenska försvaret behöver förstärkas på viktiga punkter om det skall kunna vara ett effektivt säkerhetspolitiskt instrument som tillsammans med våra nordiska grannländer kan möta de möjliga framtida utmaningarna. Tidlösa krav på grundläggande robusthet behöver kombineras med en ny tids utmaningar och tekniska möjligheter.

7 Angelägna fortsatta studieuppgifter

Denna studies huvudbudskap är att Försvarsmakten, för att i framtiden kunna bidra med en meningsfull krigsavhållande/fredsbevarande tröskelförmåga, måste ges en inriktning som ger möjligheter att från osårbara punkter bekämpa en angripares strategiska förmågor och funktioner på stora avstånd. Den tekniska utvecklingens möjligheter behöver utnyttjas på ett långt mycket mer avancerat sätt än idag.

Studien har i övergripande termer pekat på hur en sådan tröskelförmåga kan skapas, liksom klargjort att viktiga steg på vägen bör kunna tas genom förhållandevis begränsade kompletteringar och omprioriteringar.

För att gå vidare och definiera en hållbar väg framåt krävs givetvis mer detaljerade studier och analyser. De handlar såväl om att i operativa spel pröva olika strukturalternativs möjligheter som om att fördjupa det tekniska och ekonomiska underlaget om olika intressanta vapensystem och förbandsutformningar. En viktig del är att analysera möjligheterna att vidareutveckla de idag existerande insatsförbanden genom materiella och personella kompletteringar och förändringar. Såsom framhållits bör en hel del relevanta kunskaper och erfarenheter från Norge och Finland kunna utnyttjas.

Listan på angelägna studieuppgifter omfattar bl.a. följande områden (utan särskild prioritetsordning):

- Hur kan en effektiv nationell ledningsfunktion för långräckviddig bekämpning av strategiskt betydelsefull mål åstadkommas? Vilka tillkommande krav ställs på den nationella strategiska/politiska ledningsfunktionen?
- Vilka kompletteringar till dagens underrättelse- och ledningsförmågor krävs? Hur kan den tekniska utvecklingens nya möjligheter utnyttjas? Vilka krav ställs på personella resurser?
- Hur och till vilka kostnader kan skyddet på bas av flygstridskrafterna förstärkas? Hur kan spridningsmöjligheterna åter utvecklas? Vilka möjligheter finns att stärka fortifikatoriskt skydd respektive luftvärns-skydd?
- Vilka kompletteringar krävs för att nuvarande respektive nästa generation JAS Gripen skall kunna utnyttjas som bärare av långräckviddiga precisionsvapen av typ JASSM, JSM eller liknande? Vad krävs för att utnyttja andra flygande plattformar typ transportflygplan och helikopter som bärare?

- Vilka kompletteringar krävs inom artillerifunktionen för att skapa en markbaserad insatsförmåga med motsvarande långräckviddiga robotar? Vad krävs för att infoga en MLRS/JTACMS-funktion i artillerisystemet?
- Vilka kompletteringar krävs av luftvärnsfunktionen för att integrera kvalificerade medel- eller långräckviddiga luftvärnsrobotsystem, exempelvis typ NASAMS eller Patriot, i nuvarande förband. Hur skulle små lätttrörliga och personalsnåla enheter kunna utformas?
- Vilka kompletteringar/modifieringar av ubåtssystemet krävs för att kunna utnyttja även ubåtarna som plattformar för långräckviddiga precisionsvapen mot sjö- och markmål?
- Vad kostar anskaffning och vidmakthållande av en begränsad grundkapacitet av ovan beskrivna vapensystem. Vad kostar ytterligare vapenkompletteringar inom ramen för en i övrigt oförändrad förbandsorganisation?
- Hur kan specialförbandsfunktionen utvecklas för att tillsammans med utvalda delar av insatsorganisationen säkerställa en strategisk tröskelförmåga för statsledning och ÖB, en modern form av den tidigare E1-funktionen?

När blicken vidgas tillkommer många angelägna studieuppgifter om möjligheter till en samordning med grannländerna som kan bidra till att regionens samlade tröskelförmåga stärks. Sveriges och Finlands förhållande till NATO är därvid av uppenbara skäl en alldeles fundamental styrande faktor.

Studien fokuserar på hur det militära försvarets nationella dimension kan utvecklas. Utifrån en analys av hur de försvarspolitiska förutsättningarna förändrats sedan det kalla kriget dras paralleller mellan dagens och det tidiga 1990-talets perspektiv på möjliga framtida hot, vilka pekar på betydelsen av att nu ta höjd i planeringen för den osäkerhet som finns om behoven på 2020-talet.

Studien pekar på ett antal avgörande förändringar av de nationella försvarsförutsättningarna sedan 1990-talet. Fyra faktorer lyfts fram: de resursmässiga begränsningarna, den militärstrategiska utvecklingen i Europa, den militärtekniska utvecklingen samt samhällets sårbarhet.

Studiens utgångspunkt är att det svenska försvarets huvuduppgift bör vara att verka avhållande på varje stat som överväger att använda militära maktmedel mot Sverige. En slutsats är att en avhållande försvarsförmåga i framtiden i allt mindre grad kan grundas på direkt reaktiv defensiv förmåga. Istället betonas att framtida avhållande tröskelförmåga måste innehålla en flexibel och uthållig offensiv potential att tillfoga en angripare strategiska förluster och uppoffringar på stor bredd. Studien betonar de nya möjligheter som den tekniska utvecklingen därvid ger även små stater. Rapporten utmynnar i en idéskiss till hur Försvarsmakten skulle kunna utveckla en stärkt avhållande tröskelförmåga. Perspektivet är härvid både nationellt och nordiskt.

Utgående från att Sverige, Norge och Finland strategiskt hänger nära ihop framhålls betydelsen av en nära koordinering för att stärka den samlade regionala tröskelförmågan. Norges och Finlands försvarsinriktning, som redan idag innehåller relevanta tröskelförmågor, beskrivs relativt utförligt.