

Patrik Oksanen

VÄGEN TILL NÄSTA FÖRSVARSBESLUT

Svensk försvarspolitik står redan med ett ben i försvarsbeslutet 2020 efter att försvarsberedningen satt en ambition på en försvarsbudget 1,5 procent av BNP till 2025. I mitten av januari ska en månads samtal inledas mellan de politiska partierna för att gå igenom frågorna som uppkommit efter försvarsberedningens rapport. En "dubbelinteckning" på 48 miljarder kronor som Försvarsmakten och försvarsberedningen gjort och konsekvenserna av en avsaknad värdesäkring på fyra miljarder kronor ska redas ut. Denna samtalsprocess ska erbjuda en grund för förhandlingarna inför försvarsbeslutet. Lagom när de första samtalen ska vara klara kommer Försvarsmakten runt 1 mars med budgetunderlaget för 2021, vilket kan skapa ytterligare frågor.

Istället för politisk klarhet, tydliga gemensamma ambitioner och långsiktiga beslut som motsvarar det osäkra säkerhetspolitiska läget riskerar varen att sluta i otillräckliga ambitioner, politisk splittring och att försvaret blir en politiserad fråga i valrörelsen 2022. Det önskvärda för svensk säkerhet är det motsatta, om än inte politiskt troligt då svensk politik ännu inte uppvisat tillräcklig kombination av krisinsikt och handlingskraft.

Hur kom vi hit?

Svensk försvarspolitik är en historia av felbedömningar, felaktiga beslut och otillräcklighet. Många år av vad som kan beskrivas som fredsuttaget från försvaret - stora besparingar på totalförsvaret som gått till andra politikområden - har tagit oss dit vi är idag. 1997 lade Sverige 2 procent av BNP på försvaret, om vi hade varit kvar på samma nivå fram till i dag så hade vi investerat över 500 miljarder kronor mer än vad vi har gjort. Med försvarsberedningens 1,5 procent av BNP som utgångspunkt så är det vad Sverige lade 2004. Jämfört med nivån 1,5 procent av BNP kommer fredsuttaget att passera en bra bit över 200 miljarder kronor innan vi är tillbaka på nivån 2025.¹ Den siffran kan

¹ Oksanen, P., 2019 "Oksanen: Gör Löfven samma misstag som Per Albin efter historiskt stort fredsuttag?" Hela Hälsingland, den 10 maj.

Patrik Oksanen är senior fellow hos Frivärld. Han har varit EU-korrespondent i Bryssel för SVT och politisk redaktör på Hudiksvalls Tidning, och är författare till boken *Skarpa skrävor* som beskriver hur informationskrig hotar det öppna samhället



jämföras med Försvarsmaktens materielförsörjning som är underfinansierad med 168 miljarder kronor enligt regeringens utredare Ingemar Wahlberg.²

Pengarna visar inte hela sanningen. Vi ska komma ihåg att det kostar att riva det som fanns och sedan nu bygga upp det igen från grunden, jämfört med att underhålla verksamheten över tid.

Besparingarna har inneburit att totalförsvaret avvecklats och infrastrukturen, både för det militära och det civila försvaret, blev alldeles för svag för att snabbt kunna växa. Avvecklingen av värnplikten byggde in kroniskt personalunderskott som ytterligare förvärrat läget. Med det civila försvaret i malpåse och med doktriner för det militära försvaret som i huvudsak fokuserade på insats utomlands blev svenskt försvar något som inte fungerar som ett nationellt försvar.

Sverige missade möjligheten att agera efter Georgienkriget 2008. När invasionen av Krim genomfördes 2014 tryckte regeringen Reinfeldt oansvarigt på snooze-knappen. Om Alliansregeringen redan i vårändringsbudgeten 2014 gjort tillägg på försvaret hade kommande år kunnat sett annorlunda ut. Försvarsbeslutet 2015 fick förvisso en bred majoritet bakom sig där M, KD och C skrev på tillsammans med S och MP-regeringen, men överenskommelsen var djupt otillräcklig för att finansiera åtaganden. Anslaget blev hälften så stort som ÖB hade begärt i förhållande till dåvarande försvarsberedningens ambitionsnivå. Politiken har dock efterhand ordnat det med flera tillskott, först 500 miljoner kronor våren 2017, på hösten ytterligare 2,7 miljarder kronor per år fram till 2020. M och KD-budgeten hösten 2018 gav ytterligare 18 miljarder kronor på en treårsperiod.

Vad händer nu?

Det finns tre möjliga utfall: det pessimistiska, det realistiska och det optimistiska. I det **pessimistiska alternativet** står

² Wahlberg, I., "Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov" SOU 2018:7, Regeringskansliet, 2018.

socialdemokratin fortsatt nedgrävd i finansdepartementets skyttegrav. De pengar som försvarsberedningen var överens om skulle räknas upp kommer inte att räknas upp. Det innebär att M och KD snabbt lämnar samtalen och sätter hård press på C och L, som vid höstens uppgörelse lyckades pressa fram 1,5 procent av finansdepartementet. Det som C och L inte mäktade med vid det tillfället var att spika igen finansministerns nödutgång med uppräkningsen. Trycket att få fram pengar till inrikes säkerhet gör det också svårare att få igenom mer pengar.

Eftersom januariavtalets partier har en nivå som man är överens om kommer då C och L att stanna kvar i uppgörelsen, men formulera sig så att den lagda nivån är ett golv och att man efter januariavtalets utgång kommer att kräva en höjning av nästa regering. Det här scenariot kommer att skapa fortsatt stor osäkerhet för vart svenskt försvar är på väg och i vilken takt. Det ger Försvarsmakten alltför korta beslutsramar och att alldeles för stor kraft läggs på att räkna på olika scenarier, vilket stoppar upp verksamhetens utveckling.

Risken för S är att om regeringen försvarar finansdepartementets skyttegravar till det bittra slutet är att bli helt tillintetgjord i försvarsfrågan. Då kommer 2020 försvarsbeslut bli en upprepning av försvarsbeslutet 1936, som ledde till statsminister Per Albin Hanssons (S) avgång. S ville inte gå med på de borgerligas krav på upprustning, blev överkörda och såg ingen annan väg ut än att avgå.

I detta scenariot med regeringskris, som för försvarsvänner är det pengamässigt **optimistiska alternativet**, tröttnar C och L på att S inte lämnar finansdepartementets tabellfortfikationer. Istället gör de upp med M och KD om en nivå som inkluderar uppräkningsen av pengarna. Dessutom lägger uppgörelsen till pengar för att lösa ut en del av dubbelinteckningen som Försvarsmakten och försvarsberedningen gjort, men också för att börja göra nödvändiga materielbeställningar som inte rymts i nivån på 1,5 procent.

Flera nya fartyg till marinen (som har en lång leveranstid) skulle kunna beställas redan 2021. Långräckviddiga vapen som kryssningsrobotar, som snabbt bidrar till att höja tröskeln, kan finnas med i ett sådant tilläggs paket liksom att säkra resurser för den civila delen av totalförsvaret. Den här uppgörelsen görs då utan Sverigedemokraterna, men där SD ändå skulle rösta för. Dels för att allt annat skulle skada partiets självbild som försvarsvänligt, och dels för att SD genom detta ändå uppnår sitt politiska mål med instabilitet och regeringskris.

Regeringen skulle ha att välja mellan att administrera ett rent borgerligt försvarsbeslut eller avgå. Det mest troliga är Löfven avgår i ett sådant läge. Socialdemokraternas problem är att ett extraval inte ser särskilt attraktivt ut och att bilden av S som ett för riket ansvarstagande parti blir skadat för lång tid framåt. Det är inte bara S som skulle ta skada, Sverige behöver inte en regeringskris i en så fundamental grundläggande fråga som försvaret av riket. Det borde samtliga partier vid bordet ha insikt om.

Detta gör att det **realistiska alternativet** är det mest sannolika utfallet. För att undvika att tappa C och L får en motvillig statsminister Löfven återigen köra över finansminister Andersson. Regeringen kan då peka på att man levererar försvarsberedningens nivå, och därigenom sätta press på M och KD att stanna kvar i försvarsuppgörelsen. För varför skulle inte M och KD kunna ställa upp på det som man gemensamt tillbringat ett par år att komma fram till?

Gissningsvis kommer M och KD då hävda att läget har förändrats på ett år. Någonstans här kommer skärningspunkten mellan att ta brett ansvar för sammanhållning för Sverige, något man kunde uppvisa (på betydligt lägre ambitioner) 2015, och kortsiktiga partitaktiska skäl att brytas. Var det politiska beslutet hos de olika partierna landar går inte att förutsäga på en så här lång horisont i den stormiga svenska dagspolitiken. Vill regeringen vara säker på att få med M och KD kan budet sockras ytterligare något.

Beträffande skillnaderna mellan beräkningar och prioriteringar från försvarsberedningen och Försvarmakten kan en politisk jämkning av dubbelinteckningen förväntas landa med betydligt mindre dramatik än pengaspelet. En varning ska också utfärdas. Försvarsvänner ska inte underskatta finansdepartementets förmåga att plocka tillbaka pengar under resans gång. Här finns falluckor att undvika i komplexiteten av beställningar via FMV och budgetår.

Är försvarsberedningsmodellen vid vägs ände?

Trots två mycket potenta och välskrivna rapporter (Motståndskraft 2017 och Värnkraft 2019) så borde beredningens inriktning i sin nuvarande form göras om. Däremot är det tveksamt om insikten finns i det politiska systemet.

Försvarsberedningen har flera konstruktionsproblem som tydliggjorts under processens gång. Att de "två viktigaste firmatecknarna" inte finns med vid bordet i form av försvarsministern och ÖB skapade missförstånd som ledde till "dubbelräkning" av pengar. Men även att regeringen mer än en gång hävdade att regeringspartiernas ledamöter inte haft mandat att förhandla om nivåer undergräver legitimitet.

Ett tredje problem är hur beredningen landade i nivån 1,5 procent av BNP. Siffran tycks ha kommit fram som en kompromiss av politiskt slag som inte vilar i försvarspolitiska realiteter. Seriösa bedömare vet att 2025 inte är ett mål i sig utan en etapp på vägen. Att beredningen inte tydligare kunnat formulera detta och bygga för en fortsättning är ytterligare ett systemproblem.

Vilka fler problem finns?

Ett av problemen är att stora materielinköp får konsekvenser för hela Försvarmakten. De stora materielinköpen löper på lång tid, med stora risker för fördyringar. Inte bara att försvarskostnaderna ökar mer än generella kostnader, valutaförändringar kan slå hårt och skapa urgröpnings effekter på helheten som slår sönder övrig verksamhet. Det här drabbar övningar, andra nödvändiga beställningar,

personalrekrutering och gör försvarsmaktens verksamhet ännu svårare att planera.

Sverige borde göra som Finland och lyfta ut de större inköpen ur försvarsbudgeten och finansiera dessa genom särskilda tilläggsanslag som hanteras på sidan om. För Finlands del handlar det om inköp av nya stridsflygplan (där Gripen E är en av fem kandidater) på max 10 miljarder euro³ och fyra korvetter (Flottilj 2020) för 1,3 miljarder euro.⁴

Det skulle öka transparensen och möjligheten för Försvarsmakten att bättre kunna planera verksamheten när ekonomiska risker flyttar bort från myndigheten och tillbaka till regeringen som beställare. Eventuella politiska smygbesparingar skulle då inte heller kunna gömmas undan i en större ekonomisk helhet utan omedelbart bli föremål för politisk debatt.

Hur bör Sverige agera nu?

Istället för en försvarsberedning som riktar om försvaret med femårsintervaller borde försvarsberedningens jobb vara att först fastställa en grundnivå av förmågor (och där tillhörande förband) för att kunna motsvara politikens beställning. Det handlar också om grundnivå som tillväxt ska kunna ske snabbt ifrån vid utökad hotbild. Försvarsberedningen skulle sedan löpande vara det breda politiska organet för att definiera de politiska beställningarna av förmåga och ekonomi, utöver grundnivån, utifrån förändrad hotbild.

Försvarsberedningen kan också vara med vid större materielköp som politisk kontrollant.

Så istället för att låta försvarspolitikerna gå ned sig i ett krig om pengarna under våren som skapar splittring och

3 Finwire, 2019, "Finland sätter tak för köp av stridsflygplan", Dagens Industri, den 8 oktober.

4 Försvarsministeriet, u.å., "Korvetternas anskaffningspris uppgår till 1,3 miljarder euro."

osäkerhet borde statsminister Löfven göra följande för att stärka svensk försvarsförmåga och säkerhet:

1. Ge ett fortsatt uppdrag åt befintlig försvarsberedning för att ta fram vad som är grundnivån i förmåga (med tillhörande förband) för att klara politikens beställningar och kunna växa snabbt vid utökad hotbild.
2. Markera att pengarna inte är ett hinder för att nå dit. Detta görs genom: uppräkningsförfarandet i försvarsbudgeten; några större materielinköp tas ur försvarsbudgeten och behandlas som tilläggsbeställningar utöver budget; att förbinda sig vid att upprustningar kommer att fortsätta i snabb takt tills grundnivån nås. En hastighet som innebär att vi lägger minst 2 procent av BNP till senast 2028 (i jämförelse så var siffran 1 procent av BNP 2018).
3. Implementerar tillkännagivandet som KU gjorde i maj 2019 om inrättandet av Nationellt Säkerhetsråd.
4. Säkerställa resurser och ledning till den civila delen av totalförsvaret.
5. Tillsätt säkerhetspolitisk/försvarspolitisk kompetens i finansdepartementets ledning, genom sekonderingar från myndigheter. Det är inte hållbart att finanserna lever i en annan säkerhetspolitisk verklighet än vad bevakningsansvariga myndigheter gör.

Vad har egentligen politiken sagt när det gäller ambitionsnivån?

2009 antogs den svenska solidaritetsförklaringen som omfattar EU-länder och nordiska länder:

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. ... Vi ska därför förbereda oss för att efter egna nationella beslut kunna ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt.

Solidaritetsdeklarationen bygger i sin grund på EU:s Lissabonfördrag 42.7:

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

I Motståndskraft från 2017 slog försvarsberedningen fast att samhället ska kunna klara sig i tre månader av allvarliga störningar i samhällets funktionalitet, varav en del av tiden är i krig.

I Värnkraft skriver beredningen att det militära försvarets mål är:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium, i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Problemet för försvarsplaneringen är att hotbilden är komplex. Ett modernt försvar ska kunna agera från ett hetare gråzonsläge än dagens, som sträcker sig över lång tid med inslag av olika typer av asymmetrisk krigföring (som cyberangrepp, terrordåd, sabotage, påverkansoperationer etc) tillsammans med öppna krigshandlingar, vidare in i väpnad konflikt där kärnvapen också kan komma att användas. Detta krig kan både komma plötsligt där tillgängliga

militära styrkor på flera platser är direkt avgörande för framgång liksom att ett längre lågintensivt scenario uppträder. Bara en påminnelse om det senare, Ukraina är i krig sedan snart sex år. Alla dessa olika typer av scenarier kan komma att kombineras.

I och med solidaritetsdeklarationen så behöver vi också ändra våra mentala kartor. Svenskt operativt närområde är inte längre det samma som ibland skämtsamt kallats "Kalla-krigslimpan", dvs enbart svenskt territorium. Svenskt samarbete med Finland för att kunna uppträda bortom fredstid blir allt djupare. Svenskt försvarstänkande behöver sträcka sig från Grönland i väster till Narva i öster, från Svalbard i norr till Pommern i söder. Därtill är Sverige ett extremt omvärldsberoende land. I sjöstrategiskt hänseende är vi att betrakta som en ö-nation med 90 procent av handeln över havet. Att en sådan nation utgår från att andra sköter säkerheten åt oss för sjöfartsskyddet utanför det egna territorialvattnet är naivt.

Lägger man ut beställningen av vad politiken på olika sätt säger att Sverige ska klara av (om vi menar allvar och bara inte verkningslösa symbolhandlingar) och jämför det med försvarsberedningens rapport så krävs det ingen expert för att inse att det är en bra bit kvar.

Vad är då basnivån för att klara politikens beställningar?

Innan frågan försöker besvaras måste det mest grundläggande påpekas. Sverige finns inte i ett vakuum. Sveriges relativa förmåga avgörs av hur andra utvecklas. Just nu halkar Sverige efter Ryssland i militär förmåga och det här skapar strategisk obalans. Därför bör vi inte stirra oss blinda på vår egen utveckling, utan hela tiden ha ögonen för vad som händer runt omkring oss. Den här brieften kommer inte att fastslå vad som är basnivån, men ger några illustrationer från rapporter och bedömare.

För Flygvapnet handlar det om en fördubbling av antal Gripen E-plan, från beställda 60 till 120 om man lyssnar

på dåvarande flygvapenchefen Mats Helgesson i en intervju 2018⁵. Försvarsberedningen vill behålla 60 C/D-plan för att nå volymen 120. Utöver detta behövs skolflygplan (SK60 har fått flygförbud av åldersskäl), radarplan, transportplan och en stor mängd personal. Flygstabschefen Anders Persson pratar om att flygvapnet skulle behöva 10 flygdivisioner för stabilitet, en division motsvarar 15-20 plan. Men om Helgessons 120 Gripen E skulle läggas till försvarsberedningen 60 C/D-plan skulle flygstabschefens nivå kunna uppfyllas.⁶

Marinen ligger långt efter jämfört med hotbilden. I skriften "En marin för Sverige" pekar Kungliga Örlogsmannasällskapet på att marinen klarar av att lösa en uppgift på ett ställe under begränsad tid. Ska exempelvis Göteborgs hamn hållas öppet så skulle flottan i praktiken behöva lämna Östersjön, vilket i en kris är en politisk omöjlighet. KÖMS menar att en tredubbling skulle behövas för att marinen "effektivt och samtidigt kan verka i Norra Östersjön, Södra Östersjön med Öresund och i Västerhavet".⁷ KÖMS skrift adresserar inte solidaritetsaspekten med Danmark, Norge och Island i arktiska vatten.

Inte heller har man löst de problem som KÖMS pekar på som kom med 1972 års försvarsbeslut, då Sverige ensidigt bestämde sig för att någon annan skulle ordna transporterna fram till svenskt vatten i krisläge. Sjöfartsskyddet bortanför kustsjöfart och transporterna till och från Gotland försvann med ett politiskt penndrag. Om Sverige vill bidra till säkerhet på och ha möjlighet att kunna agera för att hjälpa nordiska grannländer på andra sidan av ett saltvattenhav behöver Sverige återta förlorade förmågor och eventuellt komplettera korvetterna med en fregattklass.

5 TT, 2018, "Flygvapenchefen: Fler Gripenplan behövs", Norrbottens-Kuriren, 23 augusti.

6 Augustsson, T., 2019, "Flygvapnet behöver öka med 7000 personer", Svenska Dagbladet Näringsliv, 25 mars.

7 Kungliga Örlogsmannasällskapet, "En Marin för Sverige", 2018

Kungliga Krigsvetenskapsakademien har i Vitboken för ett nytt totalförsvar pekat på en "fördubbling av kvalificerade förband". KKrVA vill också se en "kvalificerad snabbinsatsstyrka med hög mobilitet och eldkraft som ska kunna lösa uppgifter på stor bredd". För arméns del vill KKrVA se en fördubbling av brigaderna, från dagens två till fyra. Det kan jämföras med försvarsberedningens tre mekaniserade brigader och en reducerad motoriserad brigad.⁸

Detta skulle ge en nivå som ger svensk försvarsförmåga möjligheten att hantera strategiska överraskningar och som det går att växa ifrån för att kunna möta hot. Upprustningshorisonter på decennier fungerar inte i en orolig tid. Den här grundnivån är egentligen dimensionerad för de år vi hade under 00-talet, och inte nivån för en komplex orostid med ett aggressivt Ryssland som rustat kraftigt och med våld ritat om Europas karta. Detta illustrerar bara vilka problem svensk försvarspolitik har att lösa, och hur långt det är kvar.

8 Rosenius, F., m fl., "Ett nytt totalförsvar", Kungliga Krigsvetenskapsakademien 2017.