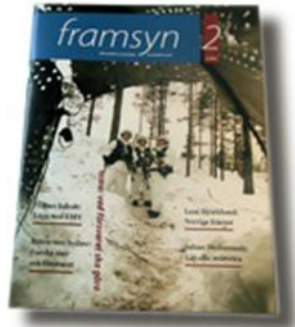


# Framsyn Nr 2 2003



## Nr 2 Vad försvaret ska göra

### Försvarsplanering i en osäker tid



Vad ska försvaret göra? Hur ska det se ut? Det är frågor som bör besvaras innan nästa års viktiga försvarsbeslut.

Samtidigt tycks världen ha blivit mindre förutsägbar. Irakkriget är över och redan spekuleras om vilket land USA ska angripa nästa gång. I detta nummer diskuteras vår oförmåga att räkna med det oväntade. Vi tror att vardagens normal tillstånd ska hålla i sig. Det enda man kan vara säker på är att det inte blir så. Rätt var det är hamnar nationen i ett malström. Världen befinner sig nu enligt forskarna i detta tillstånd som har utlösts av en bristning, en ruptur. Denna bristning är 11 september. Efter den händelsen är världen annorlunda.

Det är mot den bakgrunden som det är intressant att se hur försvaret planeras. Försvarsminister Leni Björklund betonar att försvaret av nationen är försvarets bas och att försvaret måste ha förmåga att kunna ställa om till andra hot än dagens. Leni Björklund betonar värdet av värnplikt och folkförankring, men lämnar också dörren öppen för kontraktsanställda soldater.

Att minska försvarsbudgeten med sex miljarder om året är ett av flera huvudalternativ som ska utredas. Det finns andra alternativ och försvarsministern vill inte säga om det finns ännu radikalare förslag på bordet.

Tar man bort sex miljarder så måste politikerna också säga vad försvaret inte ska göra, säger överbefälhavaren Johan Hederstedt som redan funderar på hur litet ett försvar kan vara och ändå kallas för försvar. Nyckelbegreppet är grundläggande försvarsförmåga. Leni Björklund vill hellre diskutera hur bra försvaret måste vara. Det kan vara mindre än idag, men det kan också vara större.

Försvarsberedningens ordförande Håkan Juholt har i en artikel "som på de första tjugo raderna innehåller tio rubrikvärdiga nyheter" pekat ut troliga heta ämnen i försvarsbeslutet. Bland annat föreslår Juholt att sektortänkandet ska bort från forskning och utveckling. Konsekvensen blir att Försvarets materielverk ersätts med en bredare statlig organisation. Försvarsmakten bör ha en uppgift, den väpnade striden, och inte fem, skriver Juholt vidare. Det är dags att ta farväl av begreppet totalförsvaret och det sätt på vilket anpassningsdoktrinen utformats och uttolkats.

Inte ens myndigheterna tog anpassningsdoktrinen på allvar. Till den slutsatsen har Birgitta Rydén kommit i sin doktorsavhandling. Hon var en av de otaliga handläggarna i totalförsvaret och en av de få som inte nöjde sig med att inte förstå. Resultatet har blivit något så ovanligt som en studie om försvarsförändringen medan den ännu pågår. Det finns inget bästa tillfälle för att studera försvarspolitik, säger hon. Björn von Sydow som var försvarsminister 1997-2002 har opponerat på avhandlingen och i en artikel skriver han att fler borde göra som Birgitta Rydén - att inte vänta på det bästa tillfället utan att forska nu.

Det är dock inte lätt för tänkarna i försvaret. Det skriver Per-Arne Persson i ett inlägg om NBF-försvaret. Det är väldigt mycket ingenjörer och få teoretiker i kupéerna på NBF-tåget.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn

## Innehåll

Nr 2 Vad försvaret ska göra .....	2
”Basen för försvaret är här hemma” .....	4
”Alla ska mönstra och de bästa väljs ut” .....	6
Tung eld mot gammalt tänkande .....	9
Lite tänk men mycket verkstad .....	11
Det bedrägliga lugnet.....	15
Strategi för det oväntade .....	15
Sverige riskerar hamna utanför krislösarnas salonger .....	18
Hemligare med atomer och fotoner .....	20
Elektroniska vådaskott viner i luften.....	23
En katt bland hermelinerna .....	25
Forskning om telekonflikter .....	25
Telekonflikter till havs.....	25
Få myndigheter tog anpassning på allvar .....	26
”Analysen borde fått ett annat slut” .....	28
Politiska prioriteringar riskerar urholka försvaret .....	30

## ”Basen för försvaret är här hemma”



Leni Björklund

försvarsförmåga därför att jag sedan jag kom hit har noterat att det finns så många olika delar i den här försvarsterminologin.

*I vilka termer kan man beskriva den folkliga förankringen i dag jämfört med förr?*

- Hela den svenska befolkningen måste ha en möjlighet att veta varför vi har ett försvar och vad försvaret gör. Därmed vet man vad försvaret kan göra för att värna samhället. Det handlar mycket om att ha kunskap, insikt och kännedom om vad som händer i försvaret. Viktiga budbärare i detta är, förutom de försvarsanställda, de värnpliktiga. Om de värnpliktiga kan berätta att deras utbildning varit meningsfull för att lösa försvarets uppgifter betyder det enormt mycket för att stärka folkförankringen. Men jag tror också att vi måste bli bättre på att förklara varför vi gör ändringar i försvaret. Vad försvaret är till för, hur hotbilden ser ut och hur försvaret arbetar för att möta hotbilden. När hoten blir starkare blir det också större intresse för försvaret. Om kunskapen är dålig kan det vara ett uttryck för att vi just nu haft en lugn period.

- Jag möter ett stort intresse för försvaret när jag träffar människor. Engagemanget gäller inte bara om en arbetsplats ska finnas kvar. Jag får också frågor som kan röra allt från vad vi ska ha försvaret till, vad utrustningen är bra för, vad vi gör i Kosovo och så vidare.

*Kan vi fortsätta att utbilda folk i ett knappt år och sedan släppa dem och börja om på ny kula varje år med nya rekryter?*

- Värnplikten är grunden för vårt försvar. I dag kallar vi inte in så många därför att det inte finns motiv för att kalla in fler, men det kan förändras. Vi bygger försvaret på att de som kan, också ska ställa upp. Det är själva basen. Försvaret har en del uppgifter som kan kräva att man behåller en del av

- Det nationella försvaret är själva basen. Vi ska också kunna vara med i internationell krishantering, fredsbevarande och fredsfrämjande insatser. Men ingen ska komma hit och tala om för oss vad vi ska ha för försvar. Råd och synpunkter tar vi gärna emot, men bestämmer gör vi själva.

Framsyn har träffat Leni Björklund, Sveriges första kvinnliga försvarsminister, i hennes tjänsterum i Rosenbad.

Av Jan-Ivar Askelin

*Vilka svenska intressen kräver ett försvar nu när vi inte har en fiende, och hur starkt kräver dessa intressen att försvaret skall vara? Tänker sig regeringen en mer aktiv säkerhetspolitik utom de traditionella fredsbevarande operationerna?*

- Vi behöver en betryggande försvarsförmåga. Det är en central del i svensk säkerhetspolitik. Även om det i dag inte är ett starkt hot mot Sverige så måste vi ändå ha ett försvar, för vi kan inte utesluta att hot kan förändras. Försvaret måste också vara flexibelt och kunna utvecklas så att människor kan vara trygga. De värden och idéer som vårt land står för ska vi också kunna hävda och försvara. Det är en viktig del. Det nationella försvaret är själva basen. Men försvaret ska också kunna vara med i internationell krishantering, fredsbevarande och fredsfrämjande, så att vi bidrar till en säkrare värld. Men en förutsättning är att vi har ett försvar som kan stå emot de hot som kan riktas mot Sverige. I dag är det inte hot från någon nation. Men det finns andra hot, och hotbilden kan förändras.

*Vad är den grundläggande försvarsförmågan?*

- Jag vill hellre ställa frågan: Hur bra måste försvaret vara? Vad är det för typ av kunskap, förmåga och resurser som krävs för att svara mot dagens hot, medverka internationellt och också kunna ställa om sig om hotbilden förändras? Det kan vara ett större eller mindre försvar än vad vi har i dag. Och vad är stort? Hur mäter man det? Jag har undvikit uttrycket grundläggande

kompetensen som man gett den värnpliktige. Och där har riksdagen gett Försvarsmakten möjligheter att ha kvar kompetens. Men Försvarsmakten har inte uttömt de möjligheterna. Det finns skäl att titta på detta när vi ska se på den framtida personalförsörjningen.

- Sverige är ett för litet land för att kunna avstå från värnplikten. Om vi skulle låta folk frivilligt söka till försvaret skulle vi inte kunna garantera att ha lika god förmåga i försvaret som vi får med värnpliktsförsvaret. Det är en absolut nödvändig del i svenska försvaret.

*Beredskapen är dålig och det talas om behovet av insatsförband. Klarar man insatsförband med värnpliktiga? De är ju inte färdiga soldater förrän i slutet av sin utbildning. Måste vi inte ha kontraktsanställda för att klara insatsen?*

- Måste man ha intag bara en gång om året? Eller har det hänt saker i samhället som motiverar att sprida intagningen över året och därmed höja beredskapen? Det är ett viktigt alternativ att studera. Riksdagen har gett Försvarsmakten möjlighet att pröva olika former av kontrakt som skulle kunna säkra insatsen och beredskapen. Det finns flera alternativ. Det är viktigt att Försvarsmakten analyserar detta grundligt så att vi är säkra på att ha den förmågan.

*Hur är det med de sex miljarder kronor som det ibland talas om att försvaret ska spara? Inte ens ÖB säger sig förstå detta.*

- Det ingick i överenskommelsen inför regeringsbildningen, att ett av huvudalternativen som skulle utredas inför nästa försvarsbeslut, var att minska försvarets budget med sex miljarder om året. Vi ska titta på ett par alternativ till och vi går just nu igenom den frågan. Vad de andra alternativen innebär uttalar vi oss inte om än.

- Vi får fråga oss vad det är för hot, krav på omställning och förnyelse som finns. Vad har vi för önskemål om internationellt deltagande? Och så ska vi se till att vi har ett försvar som svarar mot de kraven. Och då får vi också se vad det kostar.

*Kan vi handskas hur som helst med försvarsbudgeten när vi är så inblandade i internationella åtaganden? Har vi inte också en internationell solidaritet att ta hänsyn till?*

- Sverige bestämmer självt vad försvaret ska kosta och vi bestämmer om vi ska delta med internationella insatser. Det är en del av det som alliansfriheten handlar om. Folk kan ha synpunkter på vårt försvar, men ingen ska komma hit och tala om för oss hur det ska se ut. De får gärna ge oss råd och synpunkter, men bestämmer, det gör vi själva.

*Hur ser försvarets uppgifter ut? Ska de bli fler eller färre?*

- Man behöver inte lägga till ytterligare uppgifter, utan snarare bör man fundera på om de fyra huvuduppgifterna kan sammanfattas så att det bättre framgår vad som är huvuduppgiften. Det är en fråga man bör pröva i nästa försvarsbeslut. Jag tycker att uppgiften "att biträda samhället i övrigt" väl täcker det som ÖB är ute efter, när han säger att försvaret ska kunna hantera storskalig terrorism.

- Det handlar också om att ha förmåga att hävda självbestämmande och territorium. Då måste man också ha förmåga till väpnad strid. Det är viktigt att koncentrera sig på försvarets särart så att man verkligen har den kunskapen. Man bör inte se för mycket på de aktuella hotbilderna. För hotbilder kan förändras. Försvaret behöver en stabilitet som uttrycker huvuduppgiften - och den är den väpnade striden.

*Termen samhällsskydd, innebär den en ny syn på totalförsvaret?*

- När vi nu håller på och diskuterar vad försvaret kan bidra med till samhället, vill jag föra tillbaka frågan till försvarets särart. Vad är försvaret till för? Man kan diskutera om försvaret ska ha så stora resurser att de också kan användas till hjälp och stöd på andra områden. Det tycker inte jag. Jag tycker att det är bättre att andra samhällsområden får sina resurser direkt. Däremot kommer det att finnas kunskap och förmåga i försvaret, som i vissa, mycket allvarliga lägen kan användas av andra samhällsområden. Och då är det viktigt att vi får ett bra och tydligt regelverk för hur det ska kunna gå till. Försvaret kan i undantagsfall träda in, men då under civil ledning.

- Min grundtanke är att när vi inte har krig så är det det civila samhället som ska upprätta ordning och skydda samhället.

*Vilka är svårigheterna i förändringen?*

- Vi har haft ett stort försvar som utvecklats till en stor organisation. Den har kunnat leva sitt eget liv och har skaffat sig specialfunktioner för väldigt mycket. Och nu ska den här stora organisationen bli mindre och modernare. Den ska få modern teknik och modernt kunnande, som det är ont om i hela samhället. Därför kan man inte hitta särlösningar för försvaret i alla delar. Man måste också kunna arbeta tillsammans med civil kompetens. Det är en väldigt omställning för en professionell organisation. Andra organisationer har också fått ställa om. Teknikförändringarna i hälso- och sjukvården har lett till att en lång rad sjukdomar nu kan behandlas i öppna vårdformer. Förr lade man in patienter på sjukhusen, där man bara kunde vänta och se om patienten blev bättre eller sämre. Nu kan man göra ett snabbt ingrepp och kanske skicka hem patienten samma dag.

- Att ställa om hela den organisationen var en stor förändring som mötte motstånd. Och jag tycker inte att det är så konstigt att det blir detsamma inom försvaret. Försvaret är en stor organisation, som ska krympa därför att hotet har minskat - vilket är en god sak - och moderniseras. Försvaret ska öppnas för civil kompetens för att lösa sina uppgifter.

- Jag tror att det kommer att gå bättre och bättre, och då tror jag att folkförankringen kommer tillbaka. Ett bra, modernt, folkförankrat försvar har kontakter på ett tydligt sätt i samhället i övrigt. Det är nyttigt för försvaret att möta den världen, och det är viktigt för den andra världen att möta försvaret och hjälpa till i förändringen med stöd och kritisk granskning.

*ÖB föreslår en struktur som kallas handlingsfrihet: Internationella operationer på alla nivåer i dag, med möjlighet att i framtiden förstärka det nationella försvaret. Kommer det nationella försvaret eller det internationella engagemanget främst?*

- Perspektivplaneringen och budgetunderlaget analyseras nu, så jag skulle kunna passa på den frågan. Men det vill jag inte göra. Basen för vårt försvar är här hemma, men det finns även ett önskemål att vi ska kunna bidra till fred och säkerhet i omvärlden. På de internationella uppdragen ska vi skicka det moderna insatsförsvaret som vi behöver här hemma. Soldaterna ska vara utbildade för de internationella uppgifterna, men de kommer också hem med erfarenheter som vi kan ha nytta av.

- Jag gör ingen skillnad mellan vilka typer av insatser vi kan göra utomlands. Det bestämmer vi från gång till gång.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## "Alla ska mönstra och de bästa väljs ut"

Veckan innan Irakkriget bröt ut överlämnade Försvarsmakten sin rapport till regeringen om hur framtidens försvar bör se ut. Överbefälhavaren Johan Hederstedt föreslår ett försvar som krymper ytterligare och där det bara behövs 5 000 nya soldater om året. Men hur litet kan ett försvar vara och ändå kallas ett försvar, och vilka av dagens militära förmågor ska tas bort? Framsyn träffade Överbefälhavaren för att få svar.

*Av Jan-Ivar Askelin*

- Jag tror att det blir lättare att ta till sig det här förslaget om ett år. När man ser förbandsmassor och hur kompetensförsvaret utvecklas blir det konkretare, säger Överbefälhavaren Johan Hederstedt. Nu är det ju idéer, målbilder, vilket gör att det blir betydligt svårare att säga om det ska vara så eller så.

I Försvarsmaktens rapport har regeringen fyra försvarsmodeller att ta ställning till, vilka presenterades i förra numret av Framsyn. ÖB har nu valt vilken väg han anser att det svenska försvaret ska välja.

- Vi har diskuterat frågorna om framtidens försvar under två dagar med alla förbandscheferna. De är nyckelpersoner när



Johan Hederstedt

det nya försvaret ska införas. Det är de som leder förbanden, har kontakten med officerarna och de civila. De kan också bromsa, och därför är det viktigt att de förstår och är delaktiga i utvecklingen.

- Utifrån det omvärldsbedömning vi själva har gjort och Försvarsberedningens rapport, som pekar i samma riktning, drar vi de här slutsatserna för framtiden. Dessa är ju inte unika för Sverige. En allmän trend i västvärlden är att gå mer mot multinationell krishantering och tona ner det territoriella försvaret.

*Hur går det till att välja en målbild?*

- Det är en process som pågått under ett år som har lett fram till det här vägvalet. Vi har värderat de olika alternativen och haft seminarier med den högsta militära ledningen och andra generaler och analytiker. Till slut blev det ganska naturligt att det är det här alternativet vi ska sikta mot.

- Vi ska kunna ha ett försvar som i närtid klarar att hjälpa till i internationell krishantering. Långsiktigt måste vi kunna bygga upp kompetens för ett framtida försvar för att försvara Sverige. Men vi behöver inte längre ha insatsberedda förband som vi kan mobilisera direkt för att gå ut i krig med. Däremot behöver vi förband för nationell krishantering om vi får andra uppgifter, som till exempel försvar mot storskalig terrorism.

*Hur går det med värnplikten? Är det farväl nu?*

- Jag tror inte att värnplikten kommer att försvinna. I det alternativ vi förespråkar har vi ännu inte genomarbetat hur många värnpliktiga som behövs, vilken grundorganisation och vilket stöd vi ska ha. Jag anser att vi ska ha ett försvar som fortfarande bygger på pliktlagstiftning, det vill säga att alla män och kvinnor ska mönstra. Utifrån detta ska vi ta ut dem som är de absolut lämpligaste, och ge dem bra betalt. En del ska utbildas och övas för att gå in i vår insatsorganisation och då bli kontraktsanställda tillsammans med officerarna. På så sätt får vi mycket giftiga förband som kan användas såväl internationellt som nationellt.

- En annan del utbildas för att gå in i förstärkningsorganisationen, ungefär som den tidigare mobiliseringsorganisationen. Om det blir fara och färde ska de ingå i förband för krigsorganisationen. Alla som utbildas ska få en krigsplacering. Men hur många värnpliktiga som utbildas, om det är arton-, femton- eller trettontusen, kan variera. I det förslag vi lämnat in handlar det om femtusen. Men det är inte säkert att vi stannar där.

- Det ligger i sakens natur att vi håller på värnplikten. Den är så djupt förankrad i det svenska samhället. Värnplikten ger en hög kvalitet på våra soldater.

*Hur litet kan ett försvar vara men ändå vara ett försvar?*

- Vi talar om begreppet grundläggande försvarsförmåga. Vad det betyder ska vi ta reda på under det närmaste året. Det är svårt att på rak arm säga hur litet ett försvar kan vara och ändå kallas försvar. Men det är självklart att vi måste klara ett väpnat angrepp i en viss situation. Och inte minst är det viktigt därför att vi är militärt alliansfria. Vi kan ju inte lita på att någon annan hjälper oss, utan vi måste ha tillräckligt många förmågor för att få en effekt av försvaret om vi blir angripna.

- Men jag vill ändå säga att vi måste titta på om vi behöver samtliga av dagens förmågor i framtiden. De internationella uppgifterna och framtidens väpnade angrepp kräver något annat, jämfört med när vi hade ett invasionshot.

- Första mars nästa år kommer vi att föreslå vad vi vill satsa mer på, och vad vi vill satsa mindre på, eller till och med ta bort. Det handlar ju inte om dagens system utan vad vi ska i framtiden. Det är en jättekänslig och svår fråga. Ska vi ha en tillräcklig mängd förband och materiel eller bara några få? Även om få system inte ger någon effekt, kanske vi ska ha dem därför att de är kompetensbärare för framtiden. Vi vill ha kompetensen kvar för att kunna växla upp, om hotet förändras.

- Ta artilleriet som exempel. Allt pekar ju på att artilleriet kommer att utvecklas mot precisionsbekämpning. Internationellt försvinner de system som bara lade eld över ytan för att trycka ned fienden. Det blir mer och mer att man bekämpar exakta mål. Civila förluster i krig är inte acceptabla på samma sätt som förr. Det är inte bara i fredsoperationer som folkrätten är viktig. Folkrätten kommer in på ett annat sätt än tidigare även i krig, och då krävs precisionen. Vi måste fundera på vilka typer av utskjutningsanordningar och vilken typ av ammunition vi ska ha.

- Vi kan inte bygga oss 30 år in i framtiden som vi gjorde förr. Och där har vi också ett problem beroende på att tekniken förändras så oerhört snabbt. Därför vill vi att man ska kunna använda tekniken

och köpa mer från hyllan. Inte minst vad det gäller understödssystem. Det ska gå att ta ut en låda ur ett flygplan och sedan plugga in en ny med senaste tekniken. Problemet är att vi får mängder av olika editioner. Varje individ blir som ett eget litet förband, som man måste känna till. Hur detta ska hanteras har vi ännu inte greppat. Förut hade vi tusen gröna lådor som var lika. Nu har vi kanske en låda som är unik och vi måste hela tiden veta var den är.

*Det talas ibland om att försvaret ska spara sex miljarder kronor. Många har svårt att förstå vad som gäller. Kan du reda ut detta?*

- Nej, det har inte heller jag förstått. Jag har ännu inte fått några uppdrag att beräkna försvaret mot någon ekonomisk nivå. Det vi har tagit fram förutsätter att vi får en prolongering av den försvarsbudget som vi har nu. Men även med denna budget måste jag göra en del förändringar för att få balans så att jag inte får några svarta hål. Före sommaren räknar jag med att få direktiv från statsmakterna om olika ekonomiska alternativ och besked om jag ska gå mot det alternativ vi föreslagit. Annars hinner vi inte räkna igenom en organisation och se vilka system vi ska ha kvar. Det är ganska bråttom och nu ligger bollen hos regeringskansliet.

- Dagens försvarsbudget är på drygt 40 miljarder. Jämfört med tidigare är de internationella insatserna inbakade i budgeten. Det är 1,2 miljarder kronor som jag måste ta på annat håll, och det mesta har gått ut över materielanslaget för de nationella förbanden. Detta är ett av flera förhållanden som kommer att skapa en obalans för tiden 2005 och framåt.

- Om man drar sex miljarder från de här 40 - då måste man klara ut vad vi inte ska göra. Ska vi inte försvara hela landet? Ska vi inte delta fullt ut i internationell verksamhet? Ska vi ta bort vissa system?

Med den här tunga organisationen, som är Sveriges största myndighet, behövs det tidiga inriktningar. Det går inte att säga år 2005 att "jaha, då ska vi gå ned så mycket". Då stoppas ju hela verksamheten. Den rörliga delen av kostnaderna är förvånansvärt liten. Det är stora materielsystem, grundorganisation, regementen och flottiljer som man måste börja skära i, och då kommer ju ett utfall betydligt senare. Det är först nu som vi börjar tjäna pengar på de beslut som fattades år 2000.

*Bäst är inte alltid det som vinner. Interoperabilitet kan också tolkas som att saker ska passa in. Även om våra saker är bäst kanske de inte passar in, och då är frågan vem som får ge upp sina älsklingar?*

- Det är ett problem. Vi vill ju inte byta ner oss. Vi vill ha state of the art som vi har tagit fram. Och då gäller det i vissa fall att påverka andra länder för att de ska ligga på vår nivå. Vi talar ofta om interoperabilitet. Jag kallar det hellre samverkansförmåga, för det handlar inte bara om teknik, utan också om att människor ska kunna förstå varandra. Vi ska ha en samverkansförmåga med Nato, vilket är viktigt, för Nato är den organisation som sätter standarden. Men vad är Nato? Nato är som bofinken som kan se ut nästan hur som helst. Amerikanerna har ju sina teknologier, brittena sina och fransmännen sina. I vissa fall kanske vi måste ha samma höga standard som amerikanerna. I vissa fall kanske det duger med en standard som danskar och norrmän, om vi ska samverka med dem. Det är jättesvårt att hitta rätt nivå. Om vi ska delta i multinationell krishantering framöver, måste vi kunna koppla ihop oss med andra länder. Och detta är ett problem. Inte minst gäller det hemlighetsreglerna. Vi får inte koppla ihop oss med Natos länksystem.

- Men jag tror att vi inom de närmaste åren kommer att lösa det här också. Utomlands tycker man att Sverige har kvalificerade stridskrafter och förband. Och då tycker man väl kanske också att det vore värdefullt att kunna öva fullt ut, och föra över data fullt ut, när man övar marin- och flygstridskrafter. Det är där vi har de största kraven på interoperabilitet. Om en stridsvagnsbataljon i Sverige och Norge skiljer sig åt har inte så stor betydelse.

*Färre värnpliktiga, färre förband, inget stort militärt hot mot Sverige. Hur går det med den folkliga förankringen?*

- Oj vad vi har diskuterat den frågan. Värnplikten är en del av den folkliga förankringen. Men den är bara en del. Jag menar att det brittiska yrkesförsvaret är folkligt förankrat. Folklig förankring handlar egentligen om att folket eller samhället anser att vi ska ha ett bra försvar: att försvaret syns och genomför bra övningar, att alla delar av befolkningen på något sätt är delaktiga i försvaret, att alla har möjlighet att ställa upp. Folklig förankring är hemvärnet och frivilligrörelsen. För mig är det viktigt att vi syns. Nästa vecka har vi en slutövning med nästan alla förband som övar runt Vättern. Då syns det att försvaret är i gång. Fast vi borde vara mer i städerna, det är ju där folk bor och det är där som kriget förs i framtiden. Urban warfare är oerhört viktigt. För första gången någonsin sköter en svensk bataljon försvaret och bevakningen av Pristina i Kosovo. Vi har tagit över efter brittena. Vi är inne i hela staden och sköter det här, vilket är helt nytt. Helt andra tekniker måste användas. Vi lär oss otroligt mycket av detta.



*Vilka internationella uppgifter ska vi ha?*

- Vi ska ha hela bredden. Vi ska kunna delta i peace enforcement, fredsframtvängande, vilket är att skilja parter åt. Kunna använda stridande och mekaniserade förband. Men vi ska också ha understödsförband, logistikförband, militärpolis kompanier, spaningsförband, eskortförband. Det beror delvis på att vi har den förmågan, men också på att vi har sagt i den europeiska krishanteringen att vi ska kunna delta fullt ut med andra länder och där ingår de uppgifterna i EU:s krishantering. Och då kan ju inte Sverige säga att vi bara är med när det är humanitära uppgifter eller fredsbevarandeuppgifter. Hur skulle det se ut? Medan de andra får ta hand om de andra uppgifterna. Det är osolidariskt som jag ser det.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## Tung eld mot gammalt tänkande



Försvarsmakten bör ha en uppgift, inte fem. Det är dags att ta farväl av det sätt på vilket anpassningsdoktrinen har utformats och uttolkats. Detsamma gäller för begreppet totalförsvaret, som symboliserar verksamheten vid höjd beredskap, men i övrigt hindrar oss att effektivt möta en vidgad hotbild. FMV bör läggas ned och ersättas med ett materielverk för hela staten. Det är några granater i den salva som Försvarsberedningens ordförande Håkan Juholt riktar mot de gamla strukturerna.

*Av Håkan Juholt*

Civila myndigheter bör få resurser och materiel för att kunna ta större ansvar för att hävda den territoriella integriteten. Vi är i akut behov av ett nationellt krishanteringssystem, där ett sammanhållet kommunikationssystem är av central betydelse. Vi behöver numera ett Statens materielverk i stället för ett Försvarets eget materielverk. Forskning och teknikutveckling måste ske i ett nationellt perspektiv, inte utifrån snävt sektorstänkande. Samverkan mellan Försvarsmakten och polisen måste öka. Specialförband som särskilda skyddsgruppen, SSG, bör också få polisutbildning, bli certifierade för att under polisiärt befäl tillsammans med den nationella insatsstyrkan kunna möta olika former av terroristhot.

Försvarsmaktens internationella förmåga ska fortsätta att öka, utan att det för med sig att Sverige ställer upp en expeditjonskår bemannad med yrkessoldater, som trampar kaserngårdar i väntan på uppgifter. Vi måste utveckla vår förmåga att differentiera beredskapen för olika förbandstyper. Förändringen av grundorganisationen kommer att fortsätta. Fler förband kommer att läggas ned. Detta är några av de slutsatser som jag tror att försvarsbeslutet 2004 kommer att kretsa kring.

De allvarligaste hoten mot demokratiska stater idag finns i skärningspunkten mellan avancerad kriminalitet och krig och det är vårt högteknologiska, moderna samhälles sårbarhet som är den största säkerhetspolitiska utmaningen. Teknikutvecklingen har fört med sig att staters tidigare maktmonopol definitivt är brutet, angreppssätten är i dag fler än någonsin tidigare. Det bör vara utgångspunkten i en modern säkerhets- och försvarspolitik och för en fungerande krishantering. Det ställer krav på oss ansvariga att forma och utveckla ett nytt samhällsförsvaret.

### **Bred samsyn**

Försvarsberedningens senaste rapport, publicerad 4 mars, visar en bred samsyn mellan partierna om vår säkerhetspolitiska miljö. De är väl medvetna om risken att beskriva framtiden genom enkel trendframskrivning - att framtiden blir lik dagens situation - och slutsatsen i rapporten är:

*Sammantaget bedöms ett väpnat angrepp i alla dess former från en annan stat direkt mot Sverige vara osannolikt under minst en tioårsperiod. Incidenter kopplade till territoriell integritet kan dock inte uteslutas.*

Att finna en fungerande balans mellan att lära av historien, leva i nuet och planera för framtiden är nog varje människas mest svårlösta uppgift. Försvarsberedningens ledamöter utgör inte heller i det fallet något undantag. Beslutsfattare inom politiken, näringslivet och i myndigheter bär på en mängd värderingar som utgör arv från kalla krigets realiteter. Därför riskerar också många av våra lösningar på dagens och framtidens problem att bli konstruktioner som återspeglar en gången tids tekniska, ekonomiska, och politiska verklighet och värderingar. Alltför länge och till alltför stora kostnader har vi byggt vidare på rester från det kalla krigets strukturer.

### **Historien som utgångspunkt**

För den som är praktiskt lagd är egna och andras historiska erfarenheter den enda fasta utgångspunkten för spekulationer, förväntningar och prognoser om framtiden. Inte sällan föreställer vi oss framtiden som en trendmässig förlängning av det redan inträffade.

I detta seriösa sammanhang och resonemang tycker jag att det är lämpligt att med en kort historia peka på effekter som detta kan föra med sig:

*I slutet av 1800-talet ställdes Londons styresmän inför ett stort och svårlöst framtidsproblem: de ökande hästtransporterna på stadens gator. Vid den här tiden var ju som vi vet häst och vagn det helt dominerande fortskaffningsmedlet. Stadens planerare hade räknat ut att om hästtransporterna i framtiden skulle öka i den takt de hade gjort sedan 1860-talet, skulle Londons gator omkring 1930 ha blivit helt igenkorkade av hästskit. Att en handfull entusiaster höll på att experimentera med ett nytt transportmedel, bilen, var något som Londons styresmän inte ägnade en tanke åt.*

Vår historia är full av exempel som detta. Redan i slutet av 1800-talet konstaterade som bekant chefen för USAs patentverk att alla uppfinningar nu var gjorda och att fler patent därför inte var att vänta.

Våra barn och barnbarn kommer att le och skratta också åt många av våra slutsatser och beslut vi tar idag, och i lika stor utsträckning kommer de att beklaga våra direkt felaktiga beslut. Detta är en verklighet för oss alla, men den får inte resultera i en förlamande oförmåga att åstadkomma förändringar som vi upplever som nödvändiga. Att inte ta beslut är också ett beslutsfattande, vilken också, och i lika stor utsträckning, riskerar att leda vilse.

### **En unik uppgift**

Därför, åter till de ämnen jag nämnde i artikelns inledning.

Försvarsmakten har en unik uppgift: förmåga att föra väpnad strid. Det ska man klara även vid internationella insatser. Den förmågan för med sig kompetens och resurser vilka ska organiseras så att de utgör ett stöd för samhället i övrigt. Under överblickbar framtid bör andra myndigheter få ett ökat ansvar för att tillsammans med Försvarsmakten hävda landets territoriella integritet. I våra farvatten opererar tolv svenska minjaktsfartyg. Till sin utrustning är de i huvudsak civila fartyg, och deras ansvar för att hävda territoriell integritet kan, med samma resurser, överföras till andra myndigheter.

När ÖB föreslår att terroristbekämpning ska bli en femte huvuduppgift för Försvarsmakten menar jag att det är en snedträff. Självklart ska också Försvarsmakten bidra till samhällets samlade förmåga att möta även terroristhot, men militären ska inte ta över andra myndigheters uppgifter.

Polisens nationella insatsstyrka och försvarets särskilda skyddsgrupp, SSG, behövs för olika insatser, men svåra situationer kan uppstå där de behövs för att lösa uppgiften tillsammans. Låt dem till viss del få gemensam utbildning, poliscertifiera SSG-soldaterna och låt polisen ha tillgång till dessa vid behov.

Paradoxen är att vi med vårt totalförsvarskoncept alltid talat om begrepp som tvärssektoriell samordning, civil-militär samordning och samverkan stat-näringsliv. Men vi har gjort det för en väldefinierad situation - nämligen kriget med stort K. Andra länder ser nu vår totalförsvarstanke som ett nyckelbegrepp för att hantera en ny hotbild, medan det för oss själva inte sällan leder till förlamning och oförmåga. Totalförsvaret står för förberedelser och verksamheten vid höjd beredskap, men den breddade hotbild, som bland annat Försvarsberedningen länge beskrivit, ger oftast inte tillfälle till höjd beredskap. Med den gamla totalförsvarstanken är Försvarsmakten en beställare av stöd och hjälp, i ett modernt krishanteringssystem blir samma myndighet stödande och den som levererar till andra.

### **Ny krishantering**

Den vidgade hotbilden kräver att olika myndigheter samverkar för att minska sårbarheter, att de

omedelbart samverkar för att hantera en akut kris, vilket i sin tur förutsätter gemensam ledning och ett gemensamt arbete för skademinimering.

Den nya krishanteringens blir ett samhällsförsvar, där befintliga och nya förmågor struktureras på ett nytt sätt. En samordnad civil-militär krishanteringsstruktur bör svara för ledningstjänster och samordnad ledning av till exempel den territoriella integriteten - det vill säga land, sjö, luft och det abstrakta territoriet "cyber" - för skydd av strategisk infrastruktur, informationsoperationer och underrättelsetjänst. En integrerad krishantering förutsätter dels att tillgänglig information delas av alla parter som har behov av det, dels att den operativa verksamheten samordnas. Civila och militära funktioner bör ses i ett sammanhang, samverka och fungera tillsammans under gemensam civil ledning.

Därför bör totalförsvorstanken både utvecklas och avvecklas. Utvecklas genom att bygga vidare på det som formades för att möta det stora kriget, men med anpassning för dagens vidgade hotbild. Avvecklas genom att i låst kassaskåp förvara den totalförsvorstanke, som endast innebär förberedelser för höjd beredskap.

### **Långsiktig handlingsfrihet**

När de militära hoten blir än mer avlägsna, måste vi utforma andra metoder än dagens anpassningsdoktrin, för att på rätt sätt kunna försvara oss om och när hot om militära väpnade angrepp direkt mot Sverige skulle uppstå. Nuvarande anpassningsdoktrin har, så som den hittills tillämpats, lett till bevarandet av gamla resurser, på bekostnad av såväl omedelbar insatsförmåga som långsiktig förnyelse. I stället krävs successiva beslut om försvarets utformning. Långsiktig handlingsfrihet är fundamental och därför krävs tillgång till kompetens, utvecklingsförmåga och flexibilitet. Därutöver är det viktigt att arbetet med att differentiera beredskapen för olika förbandstyper blir effektivare.

Den nya krisberedskapen för med sig nya krav och uppgifter också för industrin. I stället för att vara knuten till att endast leverera militär materiell förmåga - med en starkt vikande marknad - kan försvarsindustrin aktivt medverka till att leverera förmågor som kan användas brett inom hela det civila och militära spektrumet.

Med ett bredare produkt- och tjänsteutbud, och med den svenska statsförvaltningen som en förtroendefull referenskund, borde nya industrisegment kunna byggas upp, där Sverige faktiskt skulle kunna ta en ledande ställning. En förutsättning för framgång är, tror jag, att ett "Statens materielverk" ersätter nuvarande FMV.

Den svenska försvarsindustrin och andra industrisektorer skulle med ett samhällsförsvarskoncept kunna bygga upp nya relationer, kunskaper, produkter och tjänster för en expanderande marknad.

Med ett bredare samutnyttjande av system och annan materiel skapas också nya och större möjligheter för industrin.

### **Försvarsdebatt efterlyses**

Vi behöver nya metoder för att politiskt hantera denna långa rad av sektorsövergripande sårbarhetsfrågor. Riksdagen kunde gå före genom att inrätta ett särskilt utskott med ledamöter från till exempel justitie-, närings- och försvarsutskotten för att behandla dessa frågor. I förlängningen skulle logiskt följa att också regeringskansliet nyorganiseras på samma sätt, med ett departement för hot- och sårbarhetsfrågor. I ett kortare perspektiv tänker jag mig att en chef för Försvarsmakten ersätter den nuvarande funktionen Överbefälhavaren, som för länge sedan tjänat ut. Självklart ska Sveriges militära insatser, såväl internationellt som i vårt eget land, även med en ny myndighetsledning, ledas av vår främsta militära kompetens.

Det är min förhoppning att tiden fram till nästa försvarsbeslut används för en bred och offensiv försvarsdebatt. Även i detta sammanhang är tystnaden vår värsta fiende.

Vi står inför stora förändringar. De flesta är nödvändiga, andra önskvärda och ytterligare några är oundvikliga. För att fritt travestera Churchill menar jag att vi är någonstans mitt emellan början på slutet av det gamla och på slutet av början på det nya.

Håkan Juholt är socialdemokratisk riksdagsman och ordförande i Försvarsberedningen.

## Lite tänk men mycket verkstad



Detta är ledningen i en jägarbataljonsstab. Foto Martin Nauclér

I det nätverksbaserade försvaret (NBF) spelar datorn en central roll och systemmännen dompterar omgivningen med sina nya begrepp och komplexa modeller. NBF-visionen domineras av ingenjörerna, skriver överstelöjtnant Per-Arne Persson. Han efterlyser analyser och utveckling som är stödd av teorier.

Av Per-Arne Persson

Jag har sedan tidigt förra året tillhört den lilla grupp som försöker initiera det så kallade LedsystM-projektet (-verksamheten) och den vägen konkretisera NBF-visionen. "M" står för metod: för ledning, i staber och så vidare. LedsystM ska omforma powerpointbilder till handling. För att klara det behöver metaforer "synas" - till exempel information, Internet, lägesbild, och ledningsöverläge. LedsystM vill:

- bidra till förståelse av NBF.
- systematiskt upptäcka och utforska konceptet.
- kunna kommunicera resultat.

Bredd i analysen nu i stället för spektakulära aktioner kan minska risken för framtida problem. Med teoretiskt stöd kan NBF betraktas ur skilda perspektiv. Den här artikeln beskriver något av arbetet med den teoretiska grunden för en NBF-tolkning. Slutsatser och påståenden är mina egna (jag skriver dock "vi", "våra" och "vår" när något redan etablerats inom LedsystM), men så långt möjligt grundade på min och andras analys av modern organisering och vår relation till teknik, i synnerhet IT.

Med hjälp av metoder skapas konkret verksamhet och synliga ting. Teknik förutsätter metoder, liksom att metoder förutsätter något slags teknik, från språk och text till avancerade IT-verktyg. I NBF-världen kommer koordinering - samordning att bli en central aspekt av ledning/organisering. Arkitektur, standarder och styrande protokoll är redan viktiga instrument vid organisering. Ansvar i den nya verksamheten bestäms inte med hjälp av algoritmer, både regler och ansvar måste definieras i designfasen. Arbetsfördelning människa-maskin och inom organisationen behöver ses över. Detta kommer att leda till ändrade maktförhållanden, konfrontation med etablerade värdesystem och attityder och därmed konflikter, i insatsorganisationen och försvaret som helhet.

### Tekniken dominerar

NBF-visionen och ansatserna att realisera den präglas av teorilöshet. I stället dominerar en teknisk, ingenjörsmässig syn.

En vanlig "pseudoteori" är den så kallade "Moore's lag", som säger att exempelvis processor- och minneskapacitet ökar exponentiellt över tiden. "Moore's lag" leder till fixering vid tekniska prestanda, kanske undvikande av investeringar (vi väntar på nästa version), en satsning på kvantitet som inte syftar till förståelse av själva denna lag.

En närbesläktad "teori" är att betrakta människan som på grottstadiet, en varelse som lyckligtvis kan få hjälp av bättre människa-maskin-intergration, MMI och teknik. Få studerar relationerna mellan människor och teknik i en organisation. Det råder en teknikdarwinism, uppfattningen om en ofrånkomlig och "naturlig" teknisk evolution, där vissa människor betraktas som "användare" som tar emot teknik.

En tredje del av den militära tankegrunden är en stark tro på värdet av ett logiskt begreppssystem som likt lego eller en maskin ska skapa förståelse, men som ofta kombineras med bildspelens metaforer. Låt oss titta lite närmare på NBF och en del teorier.

### NBF och teorier

Inom LedsystM måste vi bli konkreta, om försöken att "ta ner NBF på jorden" ska leda till praktisk verksamhet. Jag vill vidga perspektivet med en teoretisering och, hoppas jag, en fruktbar abstraktionsnivå som gynnar självständigt tänkande. Vi tror alltså på teoristödd analys och utveckling.

Inom NBF-utvecklingen används abstraktioner och från engelskan inlånade "mantran". Trots en lovvärd militär tradition av konkret verksamhet, kan flera inte verifieras. Motsättningarna växer ifråga om dessa

termer. De dominerar inte desto mindre dagordningen och det blir nästan tabu att ifrågasätta dem, något som inte borde känneteckna en organisation som hävdar värdet av självständigt tänkande.

### **Skräck för att misslyckas**

Jag vill placera in NBF i ett större sammanhang. Bakom det nätverksbaserade försvaret finns, liksom bakom andra militära teknikinitiativ sedan mitten av förra seklet, rädsla och tvång, något som också tycks leda till högriskbeteenden. Detta kan frammana oanad energi, men vill vi att innovation ska ske under hot, central- och detaljstyrt?

Spåren av 1990-talets IT-äventyr är ännu varma. Finns det nu en skräck för att misslyckas, eftersom ett sådant inte tycks finnas som alternativ när så mycket prestige investerats? Och detta trots en intressegemenskap mellan politiker och försvarsledningen om att reformer och modernisering ständigt behövs. Hotar regeringen med en "svart lista"? Jag tror att riskbenägenheten dessvärre har blivit väldigt låg. Vem vill stå där med skammen om och när något blir fel och löften inte hålls? Vad kan drabba Ledsystem? Det finns ett sammanhang mellan dessa fenomen.

### **Feodala "kompisnätverk"**

Decenniers rationalisering av försvaret, påspätt av pensionsavgångar, har gett en slimmad organisation som kan utföra det oundgängligen nödvändiga, men till priset av liten kapacitet att utveckla nya koncept. En övertro på moderna managementprinciper om att det går att exakt och kontrollerat styra en förändring, är produkten av de löften som modern teknik och metoder ger. Dessvärre är detta nog en självgenererande myt, som fångat inte bara militären. I till synes perfekta byråkratier bygger förändringar och snabbhet på feodala "kompisnätverk".

Ways (1969)<sup>2</sup>, trodde att det gick att skapa en moraliskt högstående och effektiv administrativ styrning tack vare systemsynsättet, och att det då färskta Vietnamkriget skulle gå att kontrollera på en lagom nivå:

"the Vietnam war thus far has been the best-calculated military supply effort in twentieth-century U.S. history".

Grunden för detta tänkande uppstod på 1950-talet och kombinerades med datorn och cybernetiken av en stor och inflytelserik grupp, "The Systems Men"<sup>3</sup>. Den garanterade vetenskapligheten och rationaliteten hos datorn tog tidigt udden av eventuell kritik. NBF bygger på datorn, på modern it.

Systemmännen skördar nya segrar idag. Med nya begrepp och komplexa modeller dompteras omgivningen. Det är sant att det i en modern organisation på grund av dess komplexitet skapas en långt gången arbetsdelning, att många interna och externa mål och krav måste hanteras, samt att teknik är en förutsättning för organisering. Modellstyrd design av verksamheten är både konsekvens och förutsättning<sup>4</sup> för effekt. Informationstekniken spelar en nyckelroll. Men det räcker inte att upprepa koncepten, de måste förstås på djupet. I annat fall skapas osjälvständiga individer som programmerats att upprepa andras mantra, men i praktiken försetts med funktionshinder.

Vad finns det då för teorier? Sociologen Max Weber beskrev kulturell utveckling såsom genomlöpande tre faser: Magi, religion, och vetenskap<sup>5</sup>. Webers teorier har särskilt intresse vid analyser av militär organisering. Om NBF-konceptet ses som ett slags organisering kan social och teknisk utveckling förklaras utan att använda teknisk determinism, tron på ödesbestämd oundviklighet. För Weber innebar vetenskaplighet en fortgående byråkratisering som förutsatte underkastelse och opersonlighet, den moderna rationalismens järnbur. Vetenskaplighet innebär kalkylering och att övertron på födda ledares personlighet (karisma) ersätts av rationella modeller. Endast genom motstånd och starka ledare kunde möjligheter till dynamisk utveckling bevaras. Kampen mellan karisma och rutinisering pågår. Den militära organisationen vilar således på en motsägelsefull grund. Å ena sidan tron på ledares betydelse, å andra sidan hävdandet av ingenjörsmässig rationalism och kalkylering. Paradoxen är att karisma skapar rutiner, men att det krävs än mer karisma för att skapa nya. Tyvärr räcker det inte med att vara stark ledare i en modern organisation eftersom det krävs rutiner för att ge denne legitimitet. Karisman blir alltså beroende av teknik och rutiner. Karisma hotas av rutiner och vetenskap, den liknar magi snarare än vetenskap.

Det är genom rutinernas värld som militären får legitimitet och resurser. NBF kan tolkas på två sätt. Endera är det karismas sätt att försöka kringgå byråkratins järnbur, eller är det den ultimata vetenskapliga och rationella. Naturligtvis kan NBF inte fungera utan en välutvecklad byråkrati. Vad blir manöverutrymmet för karisman, våra chefer? GSM-telefonens räckvidd?

### **Kontrollmekanismen viktig**

Den engelske sociologen Anthony Giddens menar att den moderna samhället kännetecknas av kapitalism, industrialism, en högt utvecklad förmåga till övervakning och styrning samt industrialisering av

krigföringen<sup>6</sup>. Sociala relationer ersätts av abstrakta system (till exempel pengar) och kommunikationsteknik. Globala operationer möjliggörs av teknologi. Ökad kunskap leder till ökad riskmedvetenhet, vilket driver på skapandet av kontrollmekanismer. Giddens menar att samhället blir ett risksamhälle, vilket skapar övervakningssystem. Kontroll måste utsträckas till varje skrymsle och handling. När allt mer kan detekteras och grundstrukturen är bräcklig skapas det potentiella fiender överallt, vilket ökar skrällen för störningar. Orsaken till IT:s starka attraktionskraft är alltså dess bidrag till övervakningssystem där militära behov driver på. Rädslan är drivkraft. Onda cirklar uppstår. NBF förutsätter mycket stor kontroll, vilket påskyndar övergången till det totalt övervakade eller det totalt försvarade samhället.

Måste det så kallade öppna NBF-samhället först stängas för att kunna skyddas?

Teknik blir en struktur som definierar vad vi kan säga och göra. Giddens menar att teknik inte utvecklas av en slump, utan för att skapa vinst. Hans teori har särskild relevans för militären. Teknik förutsätter disciplin och disciplinerar. Industrialisering av krigföringen ger effekter på fyra plan, vilka vi måste fråga oss om vi kan acceptera och ta konsekvensen av:

- Krigföring blir alltmer mekaniserad, utförs med hjälp av maskiner för att uppnå högre precision, pålitlighet och tempo.
- I likhet med industriella processer blir krigföring ett kontinuerligt tillstånd eftersom sådana processer är mer lättstyrda än vad diskontinuerliga är.
- För att förbli professionell behöver en organisation praktisera hela tiden. En organisation som uppstår två veckor om året kan knappast komma över novisstadiet. Vi kan alltså tvingas ha stående styrkor, inte som följd av internationell spänning utan som en följd av tekniken, samt blir än mer beroende av extern kompetens.
- Utveckling av teknik blir en industriell process i sig. Behov av resurser för utveckling underskattas.

När vi nu i LedsystM ska utveckla NBF är en risk att inte kunna skapa dessa stabila utvecklingsgrupper, som kan definiera ny verksamhet och ge underlag för fortsatt utveckling. Den militära tekniska utbildningen har stannat på "verktygsnivån" ("människor använder teknik") vilket gör IT-komplexiteten svår att förstå.

En av de mest angelägna insatserna är därför att i grunden reorganisera försvarets högre teknikutbildning genom exempelvis introduktion av teori och studium av industriell produktionsteknik, så att det skapas en förmåga att vara kompetenta deltagare i utveckling och att bygga upp utvecklingsgrupper.

Detta är ett centralt område där akademisering är av nöden. Djup teknisk kompetens måste vidare löna sig, kapitalismens "lagar" gäller även här.

NBF-tåget går, läser jag i Framsyn 4/02. Jag kommer osökt att tänka på Buster Keatons fantastiska "tågfilm" om amerikanska inbördeskriget. Filmen heter *The General* (på svenska *Så går det till i krig*), där titeln tagits från lokets namn. Det låter som ett sammanträffande att järnvägsutvecklingen drev på modern organisering kanske mer än någon annan industriell process. Filmen inleds med en scen där Western-Atlantic-Expressen ångar in i Marietta, Georgia, en dag år 1861, framfört av lokföraren Johnnie Gray (Buster Keaton).



Per-Arne Persson

Låt vara att NBF-expressen går, men vi vill bemästra det framrusande loket liksom Johnnie gjorde under en av filmens förvecklingar, inte bara med Keatonskt stenansikte utan med ett leende på läpparna, ta kommandot, och reda upp situationen. Vårt älskade lok. *The General*. Det ska inte få stjälas, komma på villospår eller haverera på grund av sabotage mot rälsen.

Per-Arne Persson är fil.dr och överstelöjtnant och arbetar i det så kallade LedsystM-projektet som studerar metodfrågor i nätverksförsvaret.

**Fotnot:**

**1 Med "feodal"** menar jag en organisationsform som bygger på personliga relationer med beskydd-tjänsteutbyte i avsaknad av eller som komplement till andra, mer formella strukturer.

Feodalismen är pragmatisk och skapar sin egen handlingsrationalitet. Det säger sig själv att misslyckanden och framgångar oftare förklaras post hoc (det var ju ett bra beslut jag fattade!) och ad hoc snarare än vilande på någon systematisk metodik och analys.

**2 Ways, M.** (1969). *The Road to 1977. Systems Thinking*. F. E. Emery. Harmondsworth, Middlesex, England, Penguin Books Ltd. 1: 372-388.

**3 Haigh, T.** (2001). "Inventing Information Systems: The Systems Men and the Computer, 1950-1968." *Business History Review* Vol 75 (Spring 2001): pp 15-61.

**4 Groth, L.** (1999). *Future Organizational Design; The Scope for the IT-based Enterprise*. John Wiley & Sons, Ltd.

**5 Schroeder, R.** (1992). *Max Weber and the Sociology of Culture*. London, Newbury Park, New Delhi, Sage.

**6 Bryant, C. G. A. and D. Jary** (2001). *Anthony Giddens: A Global Social Theorist. The Contemporary Giddens, Social Theory in a Globalizing Age*. C. G. A. Bryant and D. Jary, Palgrave: pp. 3-39.

## Det bedrägliga lugnet



Det normala väntas vara för evigt. Människan har svårt att ta till sig de hot som ändå kan skönjas. Likt en fiskare som drar iväg utan tanke på att situationen kan försämrats så kan stater lita för mycket på att de goda tiderna ska fortsätta. Om något händer kan konsekvenserna bli desamma. Forskarna ser här en uppgift för försvaret. Även en liten höjning av garden får stor effekt.

Klicka på bilden ovan för att ladda hem illustrationen och läs om "Realisten och optimisten på fisketur" (pdf-fil).

## Strategi för det oväntade

Berlinmuren hade stått stadigt och delat Europa sedan 1961. USA var osårbart på hemmaplan. Men muren rasade och tvillingtornen på Manhattan störtade samman. Efter murens fall blev världen en annan. Dåden den 11 september hade samma effekt. Forskarna kallar sådana bristningar i normaltillståndet för rupturer. Dessa händelser kan inte förutses. Det enda man vet är att de kommer. Det måste finnas en strategi för det oväntade.

Av Jan-Ivar Askelin

Verkligheten överträffar dikten, heter det. I vårt fall får verkligheten sägas överträffa studien. Vad vi ser nu är hur våra analytiska begrepp "ruptur" och "malström" blivit nästan överkligt verkliga.

Orden är Johan Tunbergs och studien heter Strategi för det oväntade och publicerades i slutet av förra året.

Vi sitter i det så kallade Teslarummet på Tegelluddsvägen i Stockholm. Detta är den informella mötesplatsen för FOI:s säkerhetspolitiska experter. I rummet finns förutom Johan Tunberger även Bengt Andersson, Sten Ternblad samt Jan Blomqvist, som bland annat var försvarsattaché i Bonn när Berlinmuren föll.

I och med 11 september kom verkligheten att överträffa studien. Då inträffade en händelse som på ett ögonblick vält vad vi allmänt uppfattade som normaltillståndet överända. Forskarna kallar denna bristning för ruptur. En ruptur kan vara negativ, som 11 september, eller positiv, som Berlinmurens fall. Normaltillståndets försvarare hälsar inte alltid en positiv ruptur med jubel. Det var många i Sverige och i Europa som kände sin värld hotad när muren föll. Tänk om Warszawapakten också föll. Rupturen kommer hastigt och sedan är inte världen sig lik. Förebådande tecken kan dock finnas. Men Johan Tunberger, som har ett förflutet som underrättelseman, säger dock syrligt att underrättelsetjänster brukar vara snara att säga att visst hade vi indikationer på vad som skulle inträffa - efter rupturen. Däremot är de notoriskt svaga i fråga om att förutsäga dem.

Ett till rupturer kopplat hot mot normaltillståndet är malströmmar. En stat kastas in i en händelsekedja som inte kan kontrolleras. Det ena ger det andra och så är man plötsligt på ett ställe dit man inte tänkte sig från början. Uplösningen av Jugoslavien är exempel på en malström.

### **På väg in i malströmmen**

När vi sitter i Teslarummet har Irakkriget inte brutit ut, men det känns som om kriget kanske till och med ska vara över när tidningen går i tryck. Johan Tunberger är inte optimistisk:

- Vad vi ser framför oss är en malström. I bästa fall leder den till en surdeg mellan världens ledande nationer som kommer att prägla politiken i många år. Ett värsta scenario är att FN-systemet rasar, Nato tunnans ut, EU:s gemensamma utrikespolitik bryter samman, världsekonomin går ned, Mellanöstern hamnar i ett moras, den transatlantiska länken brister och USA och världen får ett nytt Vietnamsyndrom.

- Någonstans däremellan tror jag att vi kommer att hamna.

*Varför valde ni de här konstiga begreppen, ruptur och malström?*

- Vi var frustrerade, för att inte säga irriterade på det vanliga tankefel som många prognosmakare gör. Felet är att de framskriver en dagsaktuell trend och tror att den ska bestå, säger Johan Tunberger. Det enda man kan vara nästan hundra procentigt säker på är att trender kan brytas och omformas av konflikters egen inneboende dynamik, och då tyckte vi att "ruptur" och "malström" var bra lystringsord som hjälper folk att inse det som är intuitivt självklart om man tänker till.

Studien har arbetat mycket med scenarier. Den specifika metoden kommer från underrättelsevärlden, som ofta frågar sig vilka konsekvenserna blir om en viss sak inträffar. Vilka typer av militära utmaningar kan Sverige utsättas för om vissa saker inträffar? Scenarierna är analysverktyg. De utgör inga prognoser.

- Det finns en tendens att grunda prognoser på trendframskrivningar och ofta är man böjd att inteckna positiva trender. Eventuella bakslag avfärdas som tillfälliga avvikelser, säger Johan Tunberger.

- Det har framförts synpunkter på att vi inte är tillräckligt tydliga, säger Jan Blomqvist. Men det kräver speciella resurser att räkna på förbandsstorlekar och vår uppgift är inte att skapa försvarsstrukturer. Vi har försökt att presentera en någorlunda konkretiserad tankemodell.

Jan Blomqvist, som också varit chef för analysavdelningen vid militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must, tycker att denna modell innebär nytänkande och är mycket bra för att identifiera specifika svagheter i försvaret.

- Förr körde vi med krigsscenarier för att mäta försvarets styrka. Vi trodde att vi ganska konkret kunde räkna ut hur stora styrkor som en angripande kunde sätta in mot oss. Så föll Muren. Och då sa vi att vi skulle klara oss med en grundläggande försvarsförmåga. Vi har försökt belysa vad en sådan borde innebära och när försvarsförmågan kommer under gränsen.

Normaltillståndet består av några byggstenar. Några är givna, som geografien. Sverige ligger där det ligger, Ryssland likaså. En nästan lika stabil byggsten är styrkorna i vår omvärld. De är tunga kolosser som inte förändras över en natt och de är dessutom hårt reglerade i internationella avtal. Återstår så en byggsten som sitter lite lösare i muren: det är den sten som skapas av politiska beslut.

### **Osäker utveckling**

- Vi kan se hur exempelvis Ryssland prioriterar goda relationer med väst av bland andra ekonomiska skäl. I grunden är utvecklingen dock osäker, säger Bengt Andersson. Det finns fortfarande betydande skillnader mellan till exempel de nordiska ländernas syn på världen och den syn som länderna i forna Sovjetunionen har. Osäkerheten i den internationella utvecklingen är hotet, även om det är diffust, och vi tycker att vi hittat en hyfsad modell för att hantera denna typ av svåröversäglbara osäkerheter.



- Vi kan också se att USA kan välja mellan att engagera sig i Europa eller i Mellanöstern och Asien och det finns tendenser att flytta fokus från Europa.

- Därmed säger vi inte att en ruptur som leder till militära utmaningar mot oss står för dörren i Europa. Vi säger inte att det händer i morgon eller i övermorgon. Vår poäng är att tidigare rupturer faktiskt kunnat leda till ett hot i går. Man måste vara beredd på det oväntade, menar Johan Tunberger

- De största riskerna för militära utmaningar mot Sverige, kanske kombinerade med sabotage och terroraktioner, är att vi numera aktivt engagerar oss i kris- och konflikthantering. Det betyder att någon kan slå på oss för att få oss att ändra vår säkerhetspolitiska kurs.

För att ha strategiskt manöverutrymme om utvecklingen går snett måste Sverige ha en militär beredskap. I dag är vår beredskap i många avseenden usel, säger Johan Tunberger och pekar på några svagheter:

- De så kallade insatsförbanden är inte insatsberedda.
- Lagarna för personalutnyttjande täcker inte gråzonen mellan krig och kris.
- De allt färre förbanden koncentreras till färre platser och en del platser är fel.
- En ekonomiskt rationell fredsgruppering köps till priset av militär sårbarhet.

- Sammanfattningsvis finns det en konflikt mellan fredsrationalitet och operativ förmåga, säger Johan Tunberger. Han betonar att även en liten förbättring av den operativa förmågan ger en enorm ökning av handlingsfriheten.

Forskarna har kommit fram till att man inte behöver välja mellan allt eller inget vad gäller beredskap. Man bör inte ha hög beredskap för allt, lika litet som man bör ha låg beredskap över hela linjen.

- Har man färre saker måste man bli stryktåligare. Utspridning och hårdgörning inom fredsbaserna kan betyda drastiskt sänkt sårbarhet. I Berga ligger flottans få fartyg prydligt packade. Försvarsmakten måste helt enkelt ha ett rimligt skydd mot överraskning.

- Om vi har vissa insatsberedda förband höjer det tröskeln för överraskning, säger Bengt Andersson. Om vi saknar sådana styrkor, kan angriparen inleda ett angrepp med så små styrkor att vi inte ser hans förberedelser.

### **Rostigt ledningssystem**

Försvarets brister gäller inte bara beredskapen. Forskarna ser också hur den professionella kompetensen rinner ut när övningsverksamhet och beredskapstjänst minskar, och detta kan inte kompenseras med fler timmar i klassrummet. Man säger att det bara är en begränsad del av försvaret som har en hög kompetens. Och varje område behöver en spets som visar vägen och kan vara loket som ska dra vagnarna, som kopplas på om det skulle kärva till sig i vår omvärld.

- Idag kan man väl räkna på ena handens tumme dem som har fört befäl över en hel brigad under övning, säger Jan Blomqvist. Man har inte övat de stora förbanden och hela ledningssystemet verkar rostigt. Bristerna märks nog mest i armén. En brigad är ett stort och komplicerat förband, vilket innebär att det finns ett oändligt antal möjligheter till trassel. Bara antalet personer gör att det finns fler saker som kan gå fel.

### **Vilsna gökungar**

Ett försvar som är berett på överraskningar. Det är lättare sagt än gjort, visar studien.

- Planeringssystemet lämnar litet utrymme för överraskning. Tunga projekt tar lång tid och binder stora resurser. När vi binder stora pengar i långa projekt leder det till exempel till att vi får goda flygplan, men pengarna räcker inte till vapen eftersom flygplansanskaffningen redan ätit upp det ekonomiska utrymmet. Vi lider av icke fullt fungerande gökungar, säger Johan Tunberger.

- Man kunde satsa på ett mer evolutionärt tänkande. Först ser man till att man har en fungerande operativ bas och sedan tar man många mindre steg, hellre än enstaka jättesteg. En slutsats kan vara att vi inte behöver ligga på - eller i vissa fall framför - teknikens framkant utan hellre kan ligga lite bakom och låta andra ta de ekonomiska och tekniska riskerna.

Ett annat sätt att bränna skattepengar är vad Jan Blomqvist kallar arméns guldäggstaktik. Guldägget var den stora volymen. När nästan hela årsklassen kallades in räckte det för 20-30 brigader. Kruxet var att

pengarna räckte till utbildning men inte till att ge brigaderna en anständig utrustning, som till exempel splitterskydd.

- En brigad blev fem tusen man med bössor, säger Jan Blomqvist. För att skydda sig fick den gömma sig i skogen. Där var den också skyddad från insyn och ingen såg hur illa det var ställt. Och så föll armén ihop som ett gammalt trött imperium och upplever nu hur svårt det är för en stor organisation att krympa.

### **Sverige och omvärlden**

Johan Tunberger tycker att det är rent ut sagt enfaldigt att tala om en strategisk time out. I termen strategisk time out ligger en tro på att försvaret i lugn och ro kan syssla med det framtida "slagordsförsvaret". Antingen parollen för dagen heter RMA (revolution in military affairs), insatsförsvaret eller NBF (det nätverksbaserade försvaret).

- Sedan 1993 har Försvarsmakten betecknats som ett säkerhetspolitiskt instrument. Vi har ett militärt samarbete med andra länder som varit otänkbart tidigare. Försvaret är nu en aktiv del av vår säkerhetspolitik.

Bengt Andersson påpekar också att det, med nuvarande säkerhetspolitiska karta, är mycket svårt att föreställa sig en situation där Sverige är ensamt mål för ett väpnat angrepp.

Forskarna pekar ut en konflikt mellan långsiktiga och kortsiktiga mål. På lång sikt vill vi sänka krisnivån i vår omvärld och därför ställer vi upp i internationella insatser. Detta kan på kort sikt innebära att vi tar risker att utsättas för något.

### **Statiskt tänkande duger ej längre**

Grunden i säkerhetspolitiken är trots allt att vi vill något. Vi har en policy som säger vad vi vill uppnå. För att kunna ha denna policy krävs diplomatiska, ekonomiska insatser men även militär förmåga, menar forskarna. När man övergår från normaltillståndet måste policyn omprövas, och då är det viktigt att ha olika strategiska valmöjligheter i form av militära förmågor för att stödja den politiska linjen.

- Det gamla försvaret skulle vara krigsavhållande. Det ledde till att man sällan diskuterade kriget eftersom försvaret skulle se till att ett sådant inte kunde inträffa. Krigets förande var en icke-fråga. Detta statiska tänkande duger inte när vi är aktiva i den europeiska säkerhetsprocessen. Vi måste fundera på hur alla våra säkerhetspolitiska instrument, alltså även det militära, ska användas. Det statiska tänkandet har dock ett starkt inflytande i Sverige, säger Johan Tunberger och konstaterar att konsekvenserna av det sovjetiska intåget i Afghanistan 1980, det så kallade andra kalla kriget, inte fick genomslag i ett svenskt försvarsbeslut förrän 1992, när det kalla kriget var över.

- Strategin är länken som förenar politiken med det militära, säger Johan Tunberger. Strategi innebär att man måste kunna välja olika handlingsvägar för att uppnå sina mål för att bäst stödja politiken. Då måste man ha verktyg. Det är ganska ödsligt i den svenska strategiska verktygslådan. Svensk militär har traditionellt tänkt alltför litet i strategiska termer.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## **Sverige riskerar hamna utanför krislösarnas salonger**



Stora förändringar kan vänta EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, ESFP. Hur ska ESFP fungera med 25 stater runt bordet? Ska krishantering även i framtiden vara begränsad eller ska den gemensamma försvarspolitiken vara något mer? Oavsett vad som händer med ESFP väntar stora

förändringar det svenska försvaret, och Sverige riskerar att hamna utanför de salonger där den europeiska krishanteringens avgörs.

*Av Pär Eriksson och Maria Nilsson*

Utvecklingen av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) har varit rekordsnabb för den vanligtvis så trögrörliga unionen. Sedan startskottet 1998 har ett institutionellt ramverk, inklusive en militär stab och en kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik, kommit på plats i Bryssel. Nu finns kapacitet att sända ut upp till 60 000 soldater, plus flyg- och marinstridskrafter, för att lösa ett spektrum av krishanteringssuppgifter under minst ett år. Förvisso återstår flera allvarliga brister, men unionen har nu förmåga att genomföra vissa militära insatser.

Samtidigt som ESFP blir alltmer operativt intensifieras också diskussionen om vilket det långsiktiga syftet ska vara. Trycket på att utvidga ESFP utöver dess nuvarande begränsade krishanteringsroll ökade redan efter terrordåden mot USA den 11 september 2001. Diskussioner som inte hade varit politiskt möjliga så sent som sommaren 2001 hamnade då högt på dagordningen. Inte minst Tyskland och Frankrike lyfte fram sin önskan att vidareutveckla ESFP till något mer än dagens krishanteringsinstrument. Andra stater, som Storbritannien och de alliansfria, har dock varit mer tveksamma.

### **Fördjupat försvarssamarbete**

Samtidigt pågår en övergripande diskussion om EU:s framtid i det Europeiska Konventet. I denna process har också flera förslag rörande ESFP lagts fram. Det handlar bland annat om att ge möjlighet för en kärna av stater att gå vidare med ett fördjupat försvarssamarbete inom EU, och om att skriva in en så kallad solidaritetsklausul i fördraget i vilken medlemsstaterna skulle lova att stödja varandra, också militärt, vid terrorattacker eller hot om terrorattacker. Förslagen från Konventet ska förhandlas av medlemsstaterna i den regeringskonferens som inleds på senhösten 2003. Det tycks emellertid finnas ett växande politiskt tryck i EU för en omstöpning av ESFP i den riktning som Konventet föreslår.

Ytterst handlar diskussionen om hur medlemsstaterna betraktar ESFP. Stater som Tyskland och Belgien menar att en gemensam försvarsförmåga är en naturlig utveckling i det långsiktiga integrationsarbetet för unionen. Frankrike ser gärna ett europeiskt försvar, men vill se en mellanstatlig konstruktion. Stater som Storbritannien har däremot hittills inte velat se ett ESFP som kan uppfattas som en konkurrent till Nato och som ett hot mot den transatlantiska relationen.

Medlemsstaternas positioner är dock inte statiska utan påverkas av flera faktorer:

- Det finns en osäkerhet om USAs framtida intresse för Europa, liksom om Natos framtida roll, som kan ha intresse av ett utvidgat ESFP.
- De senaste årens ökade svårighet att skilja på vad som är krishantering i en mer begränsad mening och vad som är nationellt försvar.
- Irakkriget och spelet som föregick det kan också komma att få konsekvenser för utvecklingen.

På kort sikt innebär EU:s splittring över Irak att unionens röst i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor har försvagats. Även på längre sikt kan den uppkomna situationen förorsaka problem. Kraften i EU:s utveckling, inte minst på det utrikes- och säkerhetspolitiska området, har alltid varit beroende av relationerna mellan de enskilda ledarna för de viktigaste medlemsstaterna. I dag är flera av dessa relationer problematiska.

### **Risk för att samarbetet skadas**

Irakkrisen har också fördjupat skiljelinjen mellan de Europacentrerade och de mer transatlantiskt orienterade medlemsstaterna. Ända sedan starten av ESFP-processen 1998 har staterna hanterat skillnaderna i synsätt genom att bortse från problemen och formulera officiella texter så att alla kan läsa in sin tolkning. När nu skiljaktigheterna så tydligt förs upp till ytan och bryts mot varandra, finns en risk för att ESFP-samarbetet skadas.

Det finns redan varningstecken. Frankrike, Tyskland och Belgien har deklarerat att de i april tänker träffas för att diskutera ett närmare militärt samarbete inom EU:s ram, något som torde vara svårt för Storbritannien och de alliansfria staterna att acceptera.

### **Positiv utveckling på sikt**

På längre sikt kan Irakkrisen emellertid också leda till en mer positiv utveckling. När ESFP-processen drogs i gång skedde det bland annat som en reaktion på EU:s oförmåga att hantera kriserna på Balkan. På många sätt liknar och överskuggar den förnedrande splittring som nu plågar unionen den situationen.

Det skulle kunna tala för att medlemsstaterna nu åter tvingas till samling för att undvika att hamna i liknande situationer i framtiden. Resultatet av misslyckandena i Irakkrisen skulle således paradoxalt nog kunna bli en stärkning av såväl den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, Gusp, som ESFP. Den typ av "solospel" som det fransk-tysk-belgiska initiativet innebär skulle dock kunna hämma en sådan utveckling. Genom att det skulle cementera skiljelinjerna mellan medlemsstaterna kan det för lång tid framöver göra det svårt eller omöjligt att hitta en gemensam plattform för samarbetet.

Diskussionen om framtiden för Gusp och ESFP kommer i ett känsligt skede när EU:s faktiska militära förmåga ska testas i verkligheten. Den sista mars inledde EU sin första militära krishanteringsoperation i och med att unionen tog över insatsen i Makedonien från Nato. Operationen är visserligen liten och ställer knappast några orimliga krav på EU:s krishanteringsförmåga men blir likväl ett slags lackmustest för om EU verkligen har vilja, uthållighet och enighet nog att genomföra en militär insats. Runt hörnet väntar dessutom en svårare operation, nämligen den i Bosnien. Där blir kraven på ett sammanhållet, konsekvent och effektivt agerande från unionens sida betydligt större.

De allvarliga kapacitetsbrister som kvarstår hämmar fortfarande den europeiska krishanteringsförmågan. För att lösa bristerna krävs politisk vilja i medlemsstaterna att genomföra nödvändiga satsningar och prioriteringar.

Vad som behövs är en diskussion om hur de ekonomiska realiteterna, med försvarsbudgetar som i de allra flesta fall är begränsade, kan fungera som drivkraft för nödvändiga och logiska förändringar av försvarsstrukturerna på nationell och europeisk nivå.

- På den nationella nivån handlar det om att lämna de försvarsstrukturer som skapats för invasionsförsvar och därmed ofta är svårutnyttjade för insatser över längre avstånd.
- På europeisk nivå krävs ökad koordinering mellan medlemsstaternas styrkor för att de samlade resurserna ska utnyttjas mer effektivt.

Redan dagens ESFP ställer stora, och delvis nya, krav på svensk militär förmåga, särskilt om Sverige ska bidra på en nivå proportionell till svensk andel av EU:s samlade BNP. Bidragets storlek och användbarhet i operationer tillsammans med såväl USA som EU:s stormakter blir avgörande. Inte minst för det inflytande Sverige får över ESFP i allmänhet och operationer i synnerhet.

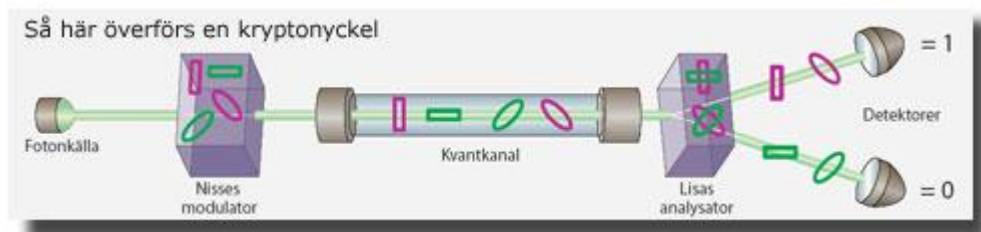
Detta får konkreta effekter för det svenska försvaret. Hur ska ett värnpliktssystem med allt färre utbildade i varje årskull klara av att upprätthålla de förband som Sverige har anmält eller kommer att behöva anmäla till internationella styrkeregister? En annan fråga är vilka krav som ställs på de svenska förbandens utrustning och utbildning för att de ska vara utbytbara mot motsvarande enheter inom stormakternas förband. I grunden handlar det om huruvida det är de nationella eller internationella uppgifterna, som ska vara styrande för utvecklingen av de svenska försvarsstrukturerna.

Det finns skäl för Sverige att anta en pragmatisk attityd i de diskussioner som kommer. Den svenska linjen om en begränsad roll för ESFP har traditionellt funnit bundsförvanter både hos alliansfria stater och hos de stater som lägger tyngdpunkten på Nato, som Storbritannien. I dag är det dock inte lika säkert var dessa medlemsstater står, samtidigt som andra stater trycker på för att bredda ESFP. En strikt principiell hållning avseende till exempel uppgifter, gemensamma strukturer och beslutsformer skulle kunna leda till att den centrala utvecklingen flyttas utanför EU och att ESFP blir ett tandlöst och symboliskt verktyg.

Då skulle Sverige riskera att stå utanför de koalitioner och strukturer som i framtiden blir centrala för europeisk krishantering.

Pär Eriksson och Maria Nilsson arbetar med försvarsvärdering vid avdelningen för försvarsanalys.

## Hemligare med atomer och fotoner



Klicka på bilden ovan för att läsa mer om kryptonycklar.

Kryptografin är den urgamla konsten att omvandla känslig information till oläslig text för alla utom den avsedda mottagaren. Dagens krypton bygger på matematiska algoritmer, men datorer hittar förr eller senare den svaga punkten. Ett sätt att skapa absolut säkra system är att gå till kvantmekaniken och låta informationen bäras av enskilda atomer eller ljuspartiklar, så kallade fotoner.

Av Henrik Christiansson, Henrik Carlsen och Lars Falk

Ett kryptosystem består av kryptonyckel och kryptoalgoritm. För att skapa en oläslig text, ett chiffer, kombineras klartexten med kryptonyckeln via kryptoalgoritmen. Chiffret är oläsligt för dem som saknar kryptonyckel och det kan därför skickas öppet. Dagens kryptosystem garanterar bara att chiffret är svårt att forcera eftersom systemen bottenar i matematiska problem som är svåra men inte omöjliga att lösa. Säkerheten bygger på att krypteringen skyddar klartexten så länge den är något värd. Användning av långa nycklar och täta nyckelutbyten ökar säkerheten i systemen.

Ändå går det att lösa chiffer om viljan är stark. Under andra världskriget använde tyskarna kryptomaskinen Enigma för att skapa chiffer som kunde kommuniceras öppet via radio. I Bletchley Park lyckades dock engelsmännen knäcka många av dessa meddelanden med hjälp av de första datamaskinerna.

I militära sammanhang vill aktörerna ofta kommunicera öppet för att öka rörligheten. Det gäller i synnerhet i det nätverksbaserade försvaret (NBF). Olika enheter förväntas snabbt kommunicera och överta varandras uppgifter.

### Enklast är säkrast

Kryptografisk kommunikation betraktas som absolut säker om chiffret inte ger någon ledtråd om texten. Det ska gälla även om avlyssnaren vet hur nyckeln och klartexten kombineras. Paradoxalt nog är det enda kryptosystem som är bevisat absolut säkert mycket enkelt att förstå principiellt. Man tar sin klartext, adderar en kryptonyckel som består av en lika lång sträng helt slumpmässiga bitar och får då ett chiffer som har "ärvt" nyckelns hela slumpmässighet. Mottagaren behöver sedan bara dra ifrån nyckeln från chiffret. Systemet är tilltalande på grund av att addition och subtraktion kan göras mycket snabbt. En stor nackdel med systemet är dock att avsändare och mottagare måste ha samma nyckel och att nyckeln bara får användas en gång. Att ha ett system som bygger på att man först måste träffas för att utbyta kryptonyckel är inte speciellt praktiskt.

En lösning är att överföra nycklar med ett så kallat öppet nyckelsystem. I ett sådant system delas kryptonyckeln upp i två delar varav den ena delen kan sändas till mottagaren helt oskyddad. Principen bygger på att de båda delarna av nyckeln förhåller sig till varandra via ett matematiskt samband som endast mottagaren känner till. Även i detta fall är säkerheten helt beroende av datorers snabbhet och de sinnrika metoder matematikerna kan skapa.

Problematiken kring säkra kryptosystem består väsentligen i att finna en lösning på hur man relativt enkelt och absolut säkert kan distribuera nycklar, som sedan kan användas för olika typer av kryptering. Kvantkryptografi är fysikernas svar på frågan hur man ska kommunicera öppet och säkert.

Krypteringen bygger på grundläggande fysik i stället för matematisk snillrikhet, men vägen till praktiskt fungerande system är lång och i många stycken besvärlig.

All information måste till slut representeras som fysikaliska objekt. Det ligger nära till hands att fråga sig vilka möjligheter och begränsningar fysiken erbjuder vid överföring av information. På mikronivå bestämmer kvantmekaniken alla begränsningar, vilket ger exceptionella möjligheter att dölja ett budskap i form av ettor och nollor. Det sker på en nivå där enstaka atomer styrs av de kvantmekaniska lagarna.

### Kan inte kopieras

Kvantmekaniken har egenskaper som gör att den lämpar sig just för säker nyckeldistribution. Ett

kvanttillstånd är unikt och kan inte kopieras. Låt oss säga att man representerar en nyckel med en rad kvanttillstånd som avsändaren ska skicka till mottagaren. Då kvantmekaniken endast tillåter mätningar av vissa egenskaper åt gången måste mottagaren själv välja vilken mätning hon ska göra.

Att ett kvanttillstånd inte kan kopieras innebär att en enda person - mottagaren - kan mäta innan tillståndet förstörs. Om någon smyger sig emellan för att tjuvlyssna blir hon alltid upptäckt. Tjuvlyssnaren kan nämligen inte titta på tillståndet och skicka det vidare till mottagaren, eftersom det förstörs vid mätningen.

Den enda som kan verifiera ett kvanttillstånd är avsändaren. Bara hon vet vilka mätningar som behöver göras för att få rätt svar. Mottagaren utför därför sina mätningar slumpmässigt, varpå avsändaren avslöjar vilka mätningar som var de rätta. Det kan ske helt öppet. Tjuvlyssnaren får gärna höra på för det hjälper inte längre.

Eftersom mottagaren gör slumpvisa mätningar kommer delar av nyckeln inte att kunna användas. Men vid tillräcklig överföringshastighet kommer tillräcklig mängd information över, som kan utgöra nyckeln. De mätningar som kommer att användas är redan gjorda och resultatet finns bara hos mottagaren. Om mottagarens resultat inte stämmer med avsändarens sändning är överföringen störd och nyckeln kastas.

### **Möjliga realiseringar**

Det räcker inte med en idé utan ingenjörerna måste se till att kvantkryptografin blir verklighet. För att få hög överföringskapacitet är det viktigt att minimera växelverkan mellan omgivningen och informationsbärarna. Därför får ofta ljuspartiklar, fotoner, göra jobbet.

Kvantmekaniskt nyckelutbyte kan ske på två sätt. Man kan tänka sig sändare och mottagare på hustak i stadsmiljö, som kommunikation mellan två satelliter eller mellan en satellit och en markstation. I den fria rymden varierar framkomligheten med ljusets våglängd. Överföringen är hög i de våglängdsområden där man effektivt kan detektera enstaka fotoner. Nyligen överförde det amerikanska energidepartementets laboratorium i Los Alamos en kvantnyckel genom luften på en mils avstånd. En nackdel är att kommunikationen är beroende av atmosfäriska förhållanden.

En annan möjlighet är att använda optiska fibrer. Dagens infrastruktur är förlagd till ett våglängdsområde där det inte finns effektiva enfotondetektorer. Det arbetas hårt för att ta fram effektiva detektorer för kvantinformation som kan skickas i befintliga fibrer. Om dagens detektorer ska användas krävs nya nätverk, men för speciella tillämpningar är det en möjlighet.

Alla delar i det kvantkryptografiska systemet har praktiska begränsningar. Sändaren får bara ge ifrån sig en foton i taget. Om A sänder två fotoner kan tjuvlyssnaren behålla den ena och låta den andra fotonen passera ostört. Tjuvlyssnaren får information genom att mäta på den ena fotonen medan B, som tagit emot en ostörd foton, tror att allt är i sin ordning. Vidare måste detektorn fånga in enstaka fotoner. Det har hittills gått trögt att utveckla detektorer med en sådan känslighet.

### **Svårt med långa avstånd**

Det svåraste problemet är att kommunicera kvanttillstånd över tillräckligt långa avstånd. I luften och i optiska fibrer går mängder av fotoner förlorade på vägen till detektorn. Vid vanlig klassisk optisk kommunikation i fibrer är det inget stort problem, då varje etta eller nolla bärs fram av mängder av fotoner. Man kan därför placera ut repeterare som förstärker signalen.

I kvantkryptografi är det enskilda fotoner som ska bära informationen och det ställer till problem.

Repeateraren är begränsad på samma sätt som vid tjuvlyssning. Repeateraren vet inte vad den ska sända vidare, eftersom informationen förstörs i mätögonblicket. Just nu görs försök att utveckla speciella kvantrepeaterare som skickar vidare fotoner utan att bryta mot kvantmekanikens lagar.

### **63 kilometer rekord**

Rekordet för nyckelöverföring över kommersiell optisk fiber har universitetet i Genève. År 2002 klarade man 63 kilometer och gränsen går i dag vid ett fåtal ytterligare kilometer. En möjlighet att nå längre är att konstruera sammanhängande system med mellanliggande säkra stationer. En annan möjlighet är att kombinera optiska fibrer med satelliter. Om satelliten är säker kan den på sin väg runt jorden transportera nycklar från en sändare till en detektor. Ett tecken på att området håller på att mogna är att de första företagen dykt upp som producerar kvantkryptosystem. Även de stora underrättelsetjänsterna är mycket intresserade. Det finns också misstankar om att Pentagon och Vita huset redan har en kvantkryptoförbindelse, vilket inte är helt omöjligt med tanke på att avståndet är cirka tio kilometer.

Henrik Carlsen, Henrik Christiansson och Lars Falk arbetar på avdelningen för försvarsanalys.

### **Kvantmekanik**

Kvantmekanik och relativitetsteori är den moderna fysikens två hörnpelare. Kvantmekanik skapades ursprungligen för att beskriva mikroskopiska fenomen. Senare har det visat sig att vissa kvantfenomen inte begränsar sig till mikrovärlden, en sanning som fått tillämpning inom kvantinformatsteorin. Kvantmekanik är experimentellt mycket väl bekräftad teori. Ingen annan teori har testats så många gånger och alltid visat sig korrekt.

### **Lästips:**

Simon Singh: *The Code Book, Fourth Estate* (1999)

N Gisin, G Ribordy, W Tittel och H Zbinden:  
*Reviews of Modern Physics*, vol. 74, 145 (2002)

C H Bennett, G Brassard och A Ekert:  
*Scientific American*, vol. 267, 50 (1992)

*Physics World*, mars 1998:  
Temanummer om kvantinformatsteori.

Bengt Beckman:  
*Svenska kryptobedrifter*, Albert Bonniers förlag (1996).

## Elektroniska vådaskott viner i luften

All elektronik strålar ut elektromagnetisk energi. En surfande tolvåring kan ställa till rejäla problem för ett arméförband. Datorns signaler stör de militära förbindelserna. I värsta fall kan dessa signaler vara elektroniska vådaskott som kostar liv. För att undvika dessa fällor måste system vara anpassade till varandra. Det nätverksbaserade försvaret kan bli en farlig blandning om man inte tänker efter.

*Av Karina Fors och Peter Stenumgaard*

Två stridsflygplan lyfte den 4 maj 1982 från det argentinska fastlandet. Planen hade var sin sjömålsrobot Exocet. Målen var de brittiska jagarna Coventry, Sheffield och Glasgow som skyddade hangarfartygen Hermes och Invincible. Planen flög under den brittiska radartäckningen. Två mil från målen avlossades robotarna och en mil senare slog robotarna på sina aktiva radarmålsökare. En minut senare träffades Sheffield, 21 sjömän omkom och fartyget sjönk efter några dagar. Britterna hade för första gången sedan andra världskriget förlorat ett fartyg i strid. Det skulle inte dröja länge förrän nästa fartyg försvann i Sydatlantens djup.

En anledning till Sheffield's undergång var att jagarna var förblindade av telekonflikter. De elektroniska systemen störde ut varandra. Spaningsradarn störde satellitkommunikationen som i sin tur störde signalspaningen.

Det påstods att Sheffield inte såg faran därför att fartyget via satellit talade med hemlandet. Då var radarn och signalspaningen avslagen. En medveten risk som blev ödesdiger. Glasgow upptäckte flygplanen, men varnade Sheffield förgäves.

Telekonflikter uppstår när egna system genererar störningssignaler som kopplas via antennen till mottagaren. Telekonflikter har funnits i flygvapen och mariner i över 30 år. USA satsade under 1970-talet på att beräkna telekonflikter på i första hand hangarfartyg. Helst ska problemen upptäckas redan när fartygen konstrueras. På hangarfartyg finns på en liten yta många system med hög sändareffekt. Flygplanen har många sändare och mottagare. Planens vapen har aktiva målsökare. Telekonflikter uppstår ofta mellan enheter från olika försvarsgrenar.

Fartyg är svåra att få telekonfliktfria. Teleingenjörer bestämmer inte var antenner ska vara, utan de hamnar där det finns plats. Ofta kommer antenner från flera system för nära varandra. En annan svårighet är att få varnings- och motverkanssystemet telekonfliktfritt därför att man vill lyssna (spana) och sända (störa) i samma frekvensband. Sheffield klarade inte detta utan telekonflikt.

### **NBF kan bli en farlig blandning**

All elektronik strålar ut elektromagnetisk energi. En ökad militär användning av kommersiell hyllvara, Cots, ökar risken för telekonflikter därför att civil elektronik stör mer än militär. Kompaktare systemplattformar, stor rörlighet samt civil utrustning ökar telekonfliktrisken.

I framtiden ska civila och militära resurser samutnyttjas mer. Detta innebär en ökad telekonfliktrisk eftersom den civila och militära världen har olika typer av system. Telekonfliktanalys kräver kunskaper om ämnen som elektromagnetisk fältteori, signalteori, informationsteori, digital kommunikation och tillämpad elektronik.

Det nätverksbaserade försvaret (NBF) bygger till stor del på civil teknikutveckling. Ledning kräver bra kommunikationer. Kommunikationsstrukturen ska baseras på komponenter med öppna gränssytor och internationella standarder. Dessa komponenter bildar system som ska samverka med andra system och skapa nya förmågor. Information ska flyta mellan domäner med olika tekniklösningar. Komponenterna ska bytas ut oberoende av varandra. System ska enkelt kunna anpassas till nya uppgifter och ny teknik. Enheter som inte tidigare arbetat ihop ska göra det nu och detta ökar risken för telekonflikter. Konsekvenser av telekonflikter måste därför värderas ur både stridsteknisk, taktisk och ekonomisk synvinkel.

### **Störande närhet**

Mottagare och sändare nära varandra kan kraftigt påverka varandra. Mottagaren kan uppfatta närliggande sändares signaler som starkare än dem som kommer från den intressanta sändaren. Sådana telekonflikter kan delvis undvikas genom att använda olika frekvenser. En sändare ger dock signaler på andra frekvenser än den önskade och mottagaren kan bara delvis filtrera bort dessa. Ett annat sätt är att inte låta två tätt samgrupperade radiosystem sända och ta emot samtidigt.

När radiomottagaren utsätts för telekonflikter blir den känsligare för fientlig störning. Det blir svårare för mottagaren att urskilja den intressanta signalen i en signalomgivning som redan är fylld av signaler som påverkar varandra, interferens. En radiomottagare kräver ett visst signalinterferensförhållande. Det anger andelen signalenergi i förhållande till interfererande signalers energi. En fientlig störare ökar andelen interferenser.

En mottagare som drabbas av telekonflikter blir sårbarare för fientlig störning. En störsändare kan störa på 50 procent längre avstånd utan att öka effekten. En sändares räckvidd kan minska med 65 procent om den är utsatt för en telekonflikt.

### **Utestängda mobiler**

Nästa generations mobiltelefonisystem UMTS (universal mobile telecommunications) är ett exempel på civil teknik som får militär användning.

När en mobil utsätts för telekonflikt ökar mobilens störningsnivå. Mobilen vill få mer signaleffekt från sin basstation - vilket bara är en tillfällig förbättring. När signaleffekten ökar påverkas andra användare i närheten. Deras interferensnivå ökar. Om dessa får mer signaleffekt från basstationen kan det leda till att nätets signaleffekt inte räcker till alla användare.

När en mobil ska anslutas till nätet lyssnar den till en signal från en basstation. Alla basstationer har samma signal. Mobilen lyssnar på flera basstationer och väljer den som hörs bäst. Men om störningsnivån är hög vid mobilen får den svårt att hitta signalen som släpper in den på nätet.

En gruppantenn består av många antennelement. Ju fler element, desto bättre blir gruppantennens riktverkan. Den utsända och mottagna effekten maximeras i en viss riktning. Genom att rikta och koncentrera effekten i mottagarens riktning kan sändaren minska risken för upptäckt, samtidigt som interferensnivån minskar för samgrupperade radiosystem. Det finns olika typer av gruppantenner:

- En typ maximerar utsänd och mottagen effekt i förbestämda riktningar. Här kan telekonflikten förstärkas mer än den önskade signalen. Detta inträffar om gruppantennens huvudriktning pekar mer mot den oönskade signalen än den önskade. En gruppantenn med så kallade överlappande sektioner kan hantera problemet bättre, då den kan använda en sektion som pekar åt rätt håll.
- Adaptiva gruppantenner ändrar riktning beroende på situationen. Detta gör att de lättare kan välja ut den önskade signalen och dämpa störningar. Ju fler gruppantennlement, desto fler störningar kan hanteras. Om gruppantennen på grund av dålig placering störs av egna system, innebär detta dock att de element som möter telekonflikten inte kan användas mot fientliga störsändare.

Karina Fors arbetar har utvecklat ett demonstrationsverktyg för att påvisa telekonflikters påverkan på elektriskt styrbara gruppantenner. Karina arbetar med sambandsfrågor och utveckling av nya



radiosystem. Peter Stenumgaard har arbetat med telekonfliktanalyser på Jas 39 . Han började forska inom området på FOI 1995 och blev Sveriges första "telekonfliktdoktor" 2001.

## En katt bland hermelinerna

Telekonflikter brukar kunna uppstå när system från olika familjer blandas, som när arméflygplan landar på hangarfartyg eller när flygvapnet använder marinens vapen eller vice versa.

Inför Haitiinvasionen 1994 användes arméhelikoptern Black Hawk på hangarfartyget USS Eisenhower. Arméns vapen var inte testade för hangarfartygsmiljö, varför fartygets radar inte kunde användas.

Black Hawk har drabbats av flera haverier där elektromagnetiska störningar misstänks ha varit orsaken.

Vid insatsen i forna Jugoslavien uppstod telekonflikter mellan flygburna störningssändare och artilleriradar.

Vid en flygning i USA med den obemannade Global Hawk uppstod en telekonflikt med en markstation som använde samma frekvens som fjärrmanövreringen. Av våda sprängdes det dyra flygplanet i luften när självförstörelsemekanismen utlöstes.

## Forskning om telekonflikter

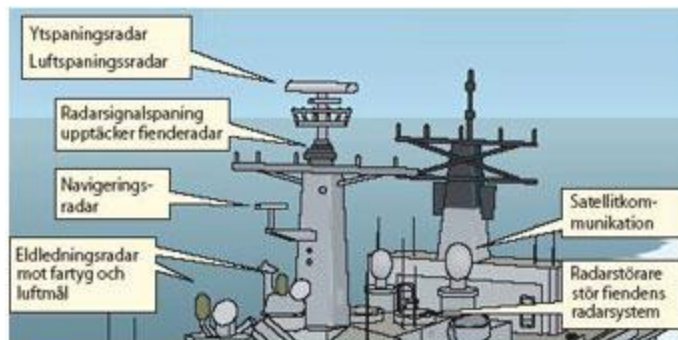
Effekterna av telekonflikter på ett radiokommunikationssystem simuleras i programmet Tavast som används för utbildning och planering av VHF radiokommunikation mellan arméförband. I verktyget simuleras kommunikation mellan radiostationer med hänsyn till bland annat avstånd, terräng, antenntyp, störares inverkan och telekonflikter.

Telekonflikter som simuleras kan vara störningar från närliggande datorer eller andra samgrupperade frekvenshoppande radiosystem. Tavast beräknar förhållandet mellan nyttsignalen och brus, telekonflikter och fientlig störning. En snabb överblick av beräkningsresultaten fås genom att den mottagande stationen byter färg baserat på sambandskvaliteten. Vid frekvenshopp kan man även se hur förhållandet mellan nyttsignalen och alla störningar är över frekvensbandet. Även här är resultatet färgkodat.

En gruppantenns mottagningssegenskaper kan visas med Elsasd (elektriskt styrbar antenn software demonstrator) som är en FOI-utvecklad demonstrator för att grafiskt visa en gruppantenns mottagningssegenskaper.

I Elsasd kan scenario konstrueras med bland annat sändare, mottagare, olika störare och telekonflikter. Störningssignalerna som orsakar en telekonflikt kan komma från olika typer av närbelägen elektronisk utrustning. Mottagningssegenskaperna för gruppantennen och för scenariot beräknas med hjälp av adaptiv signalbehandling och visas med strålningsdiagram. Den elektriskt styrbara antennen kan undertrycka interferenser och störningssignaler från en kommersiell utrustning genom att anpassa antenndiagrammet för olika frekvenser och riktningar. Därmed kan radiomottagaren maximera sin känslighet i riktning mot sändaren.

## Telekonflikter till havs



När den brittiska fregatten Sheffield sänktes av en argentinsk Exocetrobot under Falklandskriget 1982 så var det en telekonflikt som gjorde att roboten inte upptäcktes i tid.

Klicka på bilden ovan, ladda hem en pdf-fil och läsa mer om telekonflikter till havs!

## Få myndigheter tog anpassning på allvar



Foto Martin Naucier  
Birgitta Rydén

Bara ett fåtal myndigheter tog regeringens beslut om den anpassningsbara försvarsförmågan på allvar. Den slutsatsen drar forskaren Birgitta Rydén i sin doktorsavhandling. Majoriteten av försvarsmyndigheterna brydde sig helt enkelt inte om att verkställa den politiska viljan.

Av Jan-Ivar Askelin

En dag reste sig en i massan av totalförsvarsplanerare och sade: Det här förstår jag inte, men jag ska ta reda på hur det hänger ihop.

Nu har Birgitta Rydén doktorerat på hur myndigheterna omsatte - eller inte omsatte - den politiska principen om den anpassningsbara försvarsförmågan.

- Det började i november 1992, berättar Birgitta Rydén. Jag arbetade då på civilbefälhavarens kansli i Örebro med beredskapsplanering. Min chef visade mig en skrivelse och sa att jag borde åka på ett möte vid dåvarande milostaben i Strängnäs. Chefen förklarade att jag som nyanställd totalförsvarsarbetare nog inte skulle förstå så mycket av vad som sades men att jag nog borde åka ändå.

Sagt och gjort. Birgitta Rydén åkte och chefen hade rätt, hon förstod ingenting. Det pratades om återtagning. I Birgitta Rydéns sinnevärld var återtagning något som man gjorde när kriget var slut, det var då man skulle ta tillbaka det som gått förlorat. Men så var det inte i praktiken. Man skulle återta något man inte hade redan före krigets utbrott. Konstigt språkbruk, tyckte Birgitta Rydén.

- Det var så jag kom i kontakt med principen om den anpassningsbara försvarsförmågan.

Åren gick och som praktiker arbetade hon med att realiserbarhetsvärdera de militära behoven. Men det var något som inte riktigt stämde, det verkade finnas ett stort bekymmer med denna princip, tyckte hon.

- Jag funderade på om det bara var jag som ansåg ett detta var ett bekymmer eller om det fanns flera och vari bekymren i så fall låg. Jag gick och grunnade ett år på om jag skulle börja forska om principen.

Birgitta Rydén bestämde sig för att låta forskningsidéerna sväva fritt i ett år. Om idéerna höll efter ett år var det nog värt att göra något. Om idéerna försvann under årets lopp så var det nog ändå ingen bra idé.

- Hösten 1995 frågade jag min chef om jag fick börja forska på fritiden. Det fick jag, så det var bara att försöka hitta en professor och ett universitet. Jag fick napp i Umeå. Våren 1996 skrev jag min D-uppsats vid Umeå universitet. Den handlade om hur politikerna ser på det anpassningsbara försvaret.

Sedan var det dags för mer långsiktigt inriktad forskning. Nu skulle det minsann doktoreras.

- Jag åkte runt, deltog i ledningsövningar och annan totalförsvsverksamhet och passade på att prata om min forskning, ibland på närkingska för att göra det hela lite roligare. En dag i april 1997 ringde man från Forsvarshögskolan och ville att jag skulle flytta till Stockholm och börja jobba där. Och jag svarade nej med en gång, för varför ska man lämna Örebro?

Efter en kort betänketid ändrade sig Birgitta Rydén och lämnade tryggheten på Närkeslätten.

### **Dilemma som problemställning**

- Det visade sig svårt att hitta forskning om implementering av försvarspolitik och jag stärktes i min tro på behovet av denna typ av forskning. Jag ville veta om och varför man implementerade den här anpassningsprincipen och vari bekymren låg. Problemformuleringen tog avstamp i ett dilemma. Samtidigt som man bejakar ett bättre säkerhetspolitiskt läge ska man planera för att kunna möta ett sämre läge.

- Undrar just hur myndigheterna hanterar detta? Rent teoretiskt har anpassningsprincipen många olika karaktärsdrag. Den är utformad i ram och detalj på samma gång. Den står på en del hypotetiska och symboliska verklighetsgrunder.

Den är också dynamisk till sitt innehåll och har ändrats ett antal gånger under den period som Birgitta Rydén undersöker, försvarsbeslutsperioden 1997-2001. På ett teoretiskt plan är anpassningsprincipen svår att implementera. Det visade sig också vara en sanning ute i verkligheten.

- Jag fann att principen om den anpassningsbara försvarsförmågan hade tillräckligt många olika karaktärsdrag för att man kunde misstänka att den var svår att omsätta i planer. Ett av problemen med implementering var att principens innehåll förändrades under hela den undersökta perioden och förutsättningarna förändrades, säger hon och fortsätter:

- En stor kursändring startades i februari 1997 när det förmodades bli ett underskott på drygt 10 miljarder kronor i försvarets budget för den nyss inledda försvarsbeslutsperioden. Då ändrades principen angående vilka delar av totalförsvaret som skulle uppnå förmåga till krigsduglighet på ett år från lydelsen 'alla väsentliga delar' till 'vissa utvalda delar' och så vidare. Det var inte heller klart med tidsbestämningen i principen.

Ibland talades det om inom en ettårsperiod, ibland om efter en högst ettårig period. Vad är det som gäller, undrar Birgitta Rydén.

Hennes undersökning visade att endast 5 procent av de 490 tillfrågade aktörerna hade implementerat principen. 60 procent avvaktade med att implementera och 20 procent förklarade att de inte tänkte implementera principen överhuvudtaget.

### **Förstod inte vad de skulle göra**

Orsaken var framför allt att aktörerna vid de olika myndigheterna upplevde att de inte kunde eller ville implementera eller att de inte förstod vad de skulle göra. Aktörerna upplevde att verkställande av den politiska viljan inte var särskilt högprioriterad, de saknade styrning. De saknade det goda exemplet och visste inte vart man skulle vända sig för att få råd.

Birgitta Rydén frågade också vilken uppfattning de hade om möjligheterna att framgångsrikt försvara landet. 53 procent av tillfrågade aktörer ansåg att försvarsförmågan inte var tillräcklig. På frågan om i vilken utsträckning försvarsförmågan skulle bli bättre efter en anpassningsperiod på ett år svarade 41 procent att de trodde på förmågan, medan en lika stor andel var negativa.

- Man kan se det så att totalförsvarets aktörer yttrade sig om sitt eget jobb, säger Birgitta Rydén som har ett uppdrag av Högkvarteret att skapa modeller för förstärkningsorganisationens anpassningsförband.

- Perspektivplaneringen har i rapport sju tankemässigt kommit en bra bit på väg. Nu ska vi se vad som händer konkret.

Birgitta Rydén upplever att det har varit svårt att forska om pågående försvarspolitik eftersom den hela tiden förändras.

- Det finns inget bästa tillfälle att forska om försvarspolitik, konstaterar Birgitta Rydén.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## ”Analysen borde fått ett annat slut”

Före detta försvarsministern Björn von Sydow vill ha mer forskning om försvaret. Han var opponent på Birgitta Rydén's doktorsavhandling. Han anser inte att myndigheterna var så dåliga på att anpassa sig till det nya försvaret som avhandlingens analys visar.

Av *Björn von Sydow*

Försvarsforskning är en sak. Forskning om försvaret är en annan. Säkerhetspolitisk forskning finns det mycket av, med internationella kopplingar i ämne och metodval. Försvaret har inte alls väckt samma intresse, vilket är svårförståeligt. Doktorander och seniora forskare har mycket att hämta här, i nutid inte minst.

Birgitta Rydén har disputerat i statsvetenskap vid Örebro universitet. Hennes arbete är ett utflöde av den ”akademisering” som pågår vid Förvarshögskolan. Ett mycket värdefullt samspel mellan Förvarshögskolans arbetsfält och akademiska ämnen är på gång.

Det är intresseväckande förutsättningar som Birgitta Rydén valt att forska kring - totalförsvaret, anpassningsprincipen och implementering.

Anpassningsprincipen syftar till att försvarsförmågan ska kunna öka eller minska i takt med att hotbilden förändras. 1990-talet var ju en period då huvudriktningen i säkerhetsläget förbättrades för Sveriges del. Samtidigt skedde omfattande förändringar i många hänseenden för totalförsvaret, inklusive budgetreduktioner.

Det värdefullaste i Birgitta Rydén's avhandling ligger i studieobjekten. När det gäller analysen av den offentliga doktrinen tycker jag att den borde ha fått ett annat slut för år 2001 på grundval av det som de centrala myndigheterna i dialogen med statsmakterna presterade.

Anpassningsprincipen anlades av statsmakterna över hela försvaret i olika beslut. Birgitta Rydén har fokuserat på anpassningsfrågan inom ettårsperspektivet. Det är en huvudtolkning av anpassningsprincipen från statsmakternas sida, men inte den enda; ibland tog man också upp ett femårs- respektive ett tioårsperspektiv.

Författarens huvudsyfte är att undersöka implementering av anpassningsprincipen genom att analysera relevanta aktörers förhållningssätt och agerande.

Ett avsnitt beskriver själva anpassningspolitiken och vilken politisk aktivitet som förekommit. Materialet är det offentliga trycket.

Den andra delen baseras på en omfattande enkätundersökning riktad till de handläggande tjänstemännen i det försvarspolitiska förvaltningssystemet kring hur de 1999 arbetar och vilket förhållningssätt de har till principen. Detta fördjupas också med 20 intervjuer. Operativa avgränsningar i frågan om anpassning genomförs eller ej är om man gör en planering. Tidsperioden är det femåriga försvarsbeslutet 1997-2001.

De teoretiska utgångspunkterna är en positiv inställning hos författaren till implementationsforskning. Författaren studerar den politiska debatten med utgångspunkter i hur regeringen och riksdagen hanterat frågan de berörda åren. Författaren refererar också utförligt hur anpassningsprincipen påverkas av akuta ekonomiska brister 1997-2000 och den omfattande ominriktningen av framför allt Försvarsmakten från och med 1999.

Beredskapskraven sänktes och antalet förband i både krigs- och fredsorganisation minskades. Författaren menar att policyformuleringen respektive implementeringen var i praktiken åtskilda.

### **Viktigt med nyanseringar**

Jag har vissa förslag till nyanseringar av denna del av avhandlingens rapportering. Försvarsmakten



*Björn von Sydow*

föreslog 2000 och 2001 hur anpassningsprincipen skulle kunna tillämpas och tentativa kostnader för det. Det var en konkret förbandstabell där Försvarsmakten pendlade mellan vad som skulle kunna vara möjligt inom ett, två och fem års sikt. Regeringen redovisade detta i den proposition som slutredovisade den offentliga debatten mellan statsmakterna för femårsperioden. Jag tycker inte Birgitta Rydén har vägt in detta.

På ett liknande sätt föreligger en nyansbrist av redovisningen av den offentliga debattnivån när det gäller det civila försvaret. Här redovisar Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 2001 att endast två av 16 myndigheter på den civila beredskapssidan har gjort en anpassningsplan. Men det som inte kommer fram i Birgitta Rydéns text är att anpassningsfilosofin anges som känd av 17 av 18 myndigheter. Den nyanseringen är mindre betydelsefull i det akademiska sammanhanget eftersom författaren ju fullt öppet valt att mäta implementering med just om en planering finns eller ej. Men i försvarspolitikens värld är nyanseringen viktig.

En mera betydande brist är avsaknaden av en rapportering i avhandlingen av vad Försvarsmakten redovisade till regeringen och som regeringen redovisade för riksdagen 2001.

### **Bristfälliga förutsättningar**

Birgitta Rydén har gjort en totalpopulationsenkät för att fånga in läget bland handläggare i totalförsvaret. Resultaten redovisas med olika nyanseringar. Endast drygt 5 procent av svarspersonerna uppgav att de var färdiga med implementeringsplanering. Men författaren lägger samman flera svars kategorier så att det kan läsas så att ungefär 47 procent slagit in på implementering medan 42 procent inte gjort det och 11 procent inte vet hur långt de kommit.

Författaren försöker belysa hur dessa ovanstående organiserade resultat hänger samman med olika förhållanden i förvaltningsarbetet. Resultaten pekar på praktiska förvaltningsmässiga brister i förutsättningarna att arbeta med saken. Men författaren frågar också om tjänstemännens syn på anpassningspolitiken spelar roll för att implementera den.

Den viktigaste slutsatsen som författaren drar är att anpassningsprincipen inte hade implementerats i vad författaren klassificerar som "mycket" hög grad. Men oväntat ökade benägenheten att implementera om man var negativ till anpassningsprincipen.

### **Små skillnader**

En annan fråga som författaren ställer är om omvärldsutvecklingen och bedömningen av Sveriges försvarsförmåga spelar roll för benägenheten att implementera anpassningspolitik. Författaren menar att benägenheten att implementera minskade om man ansåg att omvärldsutvecklingen var positiv. Men samtidigt tenderade denna benägenhet att minska om man var negativ till Sveriges försvarsförmåga.

Jag menar att det material som författaren redovisar är rätt inkonklusivt i sak. Skillnaderna är små och, synes det mig, beroende på frågornas utformning. Frågeställningen tycker jag är relevant, men resultatet verkar peka på att tjänstemännens mera allmänna filosofi inte spelar in så mycket, utan det är mera synen på den egna uppgiften i systemet som kan göra det.

### **Inga separata försvarskulturer**

Författaren är också på jakt efter eventuella kulturskillnader mellan de tre delkategorier i totalförsvaret som tjänstemännen utgör - Försvarsmakten, de civila statliga myndigheterna och kommunerna. Skillnaderna för benägenheten att implementera är små. Vi har att göra med en totalförsvarskultur mera än tre separerade delkulturer. De militära och civila befattningshavarna ligger nos vid nos; de kommunala ligger dock på en lägre nivå. Inställningen till anpassningspolitiken visar på att militärer är mer "plikttrogna" och implementerar trots ovilja mot anpassningsprincipen.

Jag har som fakultetsopponent funderat på de resultat som författaren redovisar med sina kategoriseringar. Jag frågade också författaren om det fanns en möjlighet att se på en hierarkisk kategorisering? Författaren har överlämnat ett material som hon gjort under arbetets gång med syfte att belysa eventuella regionala variationer, något som författaren fann inte vara fallet. Jag har använt mig av detta material och applicerat det på totalredovisningen. Man skulle då kunna hävda att cirka 30 tjänstemän, som 1999 var verksamma på central myndighetsnivå, höll på att implementera. Endast sex gjorde det inte.

Jag tror att detta skulle vara ett resultat av betydelse. Dessa tjänstemän i de centrala myndigheterna har större betydelse än de flesta andra. Det skulle då också gå att antyda en mera logisk länk mellan läget i tjänstemannavärlden 1999 och det som Försvarsmakten respektive ÖCB redovisar 2001. De centralt verksamma tjänstemännen, särskilt i Högkvarteret, implementerade mera. Själva ÖCB som myndighet är däremot ett exempel på motsatsen.

Den stora och ambitiösa enkätundersökningen har varit starkt styrande för hela avhandlingen. Författaren operationaliserar fram en realistisk tolkning av huvudresultaten, det vill säga att ungefär hälften av handläggarna år 1999 implementerade medan resterande hälft inte implementerade; jag är mera tveksam till om den benägenheten hade så mycket med större politiska perspektiv att göra. Min gissning är att en kategorisering kring centrala respektive perifera (i organisatorisk mening) handläggare hade givit ytterligare nyanseringar av undersökningens resultatredovisning.

Björn von Sydow är docent och var försvarsminister 1997-2002. Han är numera Riksdagens talman.

## Politiska prioriteringar riskerar urholka försvaret

Det militära försvaret påverkas stort av teknikutvecklingen. Även den förändrade hotbilden måste vägas in när det nya försvaret planeras. Om besluten lämnas helt i politikernas händer riskerar Sverige få ett försvar som endast är bra för gårdagens uppgifter, skriver Jan Foghelin.

*Av Jan Foghelin*

Under det kalla kriget ägnades en betydande analytisk möda åt avvägningsfrågor inom det svenska försvaret. Det grundläggande avvägningsproblemet kunde formuleras sålunda: hur ska det svenska försvaret utformas (på sikt) så att det verkar maximalt krigsavhållande? Detta avvägningsproblem skulle belysas givet ett antal förutsättningar och osäkerheter. Förutsättningarna var:

- Vi skulle försvara oss mot ett anfall från Warszawapakten (WP).
- Anfallet var en del av en större operation riktad mot Västeuropa.
- Kostnaderna för försvaret var begränsade av en eller flera ekonomiska ramar.
- Allmän värnplikt.
- Svensk försvarsindustri skulle finnas inom viktiga områden.
- Osäkerheterna var:
- Angriparens restriktioner som tid, förluster och insatsstyrkor.
- Angriparens kvalitet på personal och materiel.
- Eventuellt ingripande från tredje part (Nato).

Avvägningsproblemet var hyggligt välformulerat. En annan sak var att det inte var så lätt att lösa. Metodhjälpmedel som användes var:

- Kostnadsberäkningar för att få fram ekonomiskt möjliga alternativ.
- Förbandstyper som tagits fram i studier på lägre nivåer.
- Hotbildsprognoser.
- Krigsspel med avdömningar.
- Analyser av osäkerheter.

Den säkerhetspolitiska situationen för Sverige har i grunden förändrats sedan det kalla krigets slut. Antalet olika typer av uppgifter där svenskt försvar kan komma att behövas har vuxit. Detta gäller såväl för försvar av Sverige (nya aktörer, nya medel) som deltagande i internationella operationer. Det är svårt att prioritera mellan olika typer av uppgifter. Det finns inte längre något dominerande hot som måste komma först. Samtidigt har de ekonomiska resurserna för försvaret reducerats. Det finns fortfarande ett avvägningsproblem men det ser helt annorlunda ut än under det kalla kriget.

Nya problem kan kräva nya metoder och nya angreppssätt. Några sådana har också börjat användas och tre av dessa angreppssätt kommenteras i denna artikel.

### **Vilje- och förmågestyrt försvar**

Om det finns ett tydligt, dominerande hot går det att planera enligt ovan. Detta är längre inte fallet. Idén har då framförts att försvarets myndigheter anger ett antal förmågor bland vilka politikerna väljer (viljestyrt försvar).

I en demokrati står försvaret normalt under politisk kontroll. Det svenska försvaret har i den meningen under mycket lång tid varit politiskt viljestyrt. Dock har Överbefälhavaren (ÖB) föreslagit och politiker beslutat. Frågan är hur ett vilje- och förmågestyrt försvar ska fungera nu och i framtiden. Om myndigheterna Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten lägger fram förmågor med prislappar,

hur fattas då bra politiska beslut om vad som ska prioriteras? Formellt är det självfallet ett politiskt ansvar att slutligt besluta om prioriteringar, men kan det göras utan vidare analyser? Enligt min mening är detta mindre lämpligt av följande skäl:

- Uppgifter som just vid beslutstillfället är aktuella riskeras att prioriteras långsiktigt.
- De som försvarar existerande förmågor har psykologiskt ett övertag över dem som pläderar för nya förmågor.
- Man riskerar att få ett försvar som är bra för gårdagens uppgifter och dagens "dagsländor".

För att stötta de politiska besluten om försvarets framtida sammansättning bör följande göras:

- Scenarier konstrueras som beskriver möjliga framtida uppgifter.
- Kostnadsberäknade paket av förmågor värderas mot olika uppgifter medelst spel och simuleringar.
- Sammanställningar av översiktskaraktär bör göras för att få en bild av uppgifter som kan lösas med olika uppsättningar av förmågor.

### **Det spårbara försvaret**

Inte minst i denna tid av resursknapphet är det viktigt att de politiskt bestämda uppgifterna för försvaret återspeglas i förmågor/förband/system.

Idén är att man efter analysen från uppgifter till förmågor ska kunna komma fram till bland annat följande:

- Det finns vissa uppgifter som vi idag saknar förmåga att lösa. Man bör då överväga att skaffa dessa förmågor om uppgifter är tillräckligt prioriterade och förmågan möjlig att anskaffa för en överkomlig kostnad.
- Det finns förmågor som vi har i dag som inte behövs för dagens och framtidens uppgifter. Det går då att överväga att lägga ned dessa förmågor.

Tanken i ovanstående är god. Det finns dock ett antal praktiska problem:

- Det finns inte sällan flera medel för att lösa en uppgift. Kopplingarna mellan uppgifter och förmågor och medel kommer inte att bestå av ett fåtal linjer utan ett komplicerat nätverk.
- Om det finns ett stort antal möjliga uppgifter kommer man förmodligen att finna att många medel och förmågor är möjliga att använda.

Resultatet av ovanstående blir att endast en spårbarhetsanalys inte är tillräcklig för prioriteringar. I bästa fall går det att identifiera ett antal förmågor som vi helt saknar och någon enstaka som vi har men inte behöver.

Det måste till kompletteringar av annat slag (till exempel spel och värderingar) för att kunna göra tydliga prioriteringar.

### **Det teknikstyrda försvaret**

Traditionellt har teknisk utveckling haft stor betydelse för konflikters karaktär. De militära försvaren har starkt påverkats av teknikutvecklingen som gjorts civilt eller finansierats av försvaret.

Den dominerande uppfattningen kring denna fråga i dagens industriländer är följande:

- Teknikutveckling kommer fortsatt att vara av stor och ibland växande betydelse för militära operationer.
- I ökande utsträckning sker teknikutveckling (även av militär betydelse) på den civila sidan.
- Särskilt snabb har teknikutveckling de senaste decennierna varit på IT-sidan. Här finns mycket att hämta av militär betydelse från den civila sidan.

I motsats till civila aktiviteter finns i militära operationer en motståndare som försöker aktivt förhindra att tekniska system ska fungera. Det är därför alltid ett steg att ta att överföra ett civilt system till en militär applikation. Det gäller att se på stör- och motverkansmöjligheter eller på en högre nivå ett helt annat sätt att föra kriget (asymmetrisk krigföring). Det går inte att förutsätta att allt annat är lika och sedan tillgodoräkna sig effekten av nya tekniska system.

De stora vinsterna på den civila sidan med ny teknik är inte sällan att den kombineras med ett nytt sätt att fungera, en ny typ av organisation etcetera. Detta gäller säkert också för det militära. Det finns dock en konservatism beträffande funktion och organisation, som gör att det kan ta lång tid innan större vinster av ny teknik verkligen kan få genomslag i effekt.

### **Bra ledning räcker inte**

Det kan tyckas ligga nära till hands att köpa mer av sådant som blir billigare, som till exempel it. Paradoxalt nog behöver det inte vara fallet avvägningsmässigt inom försvaret. Det finns inte alltid till utbytbarhet. Ett försvar med bara ledning och ingen verkan avskräcker ingen. Det kan tvärtom vara så att det behöver satsas mer pengar där teknikutvecklingen går långsammare. Det kan ge stora effektökningar ändå beroende på teknikutvecklingen inom vissa områden. En bakomliggande grundtes är att det gynnar oss om vi kan föra ett högteknologiskt krig. Detta är emellertid inte alltid möjligt. Vi måste ha utrustning och utbildning även för mer gammeldags typer av militära operationer.

Det är självfallet så att mål och medel för det svenska försvaret ska bestämmas politiskt, nu som förr. Förmågestyrning, spårbarhet och teknikutveckling kan ge vissa underlag för beslut. Försvarsfrågor är dock så komplexa att även underlag av typen scenarier, spel och simuleringar är nödvändiga för att politiker ska kunna fatta goda beslut.

Jan Foghelin är chef för avdelningen för Försvarsanalys.