

# Problematiken inom finsk försvarsplanering

Jyri Raitasalo  
Finska försvarsministeriet

**Sedan slutet på kalla kriget har finsk försvarspolicy och principer för försvarsplanering kommit att förändras, främst som ett resultat av förändringar i den internationella säkerhetsmiljön. Viktigt att notera är dock att i en europeisk jämförelse har finsk försvarsplanering snarare karaktäriserats av kontinuitet än förändring. Detta särskiljer Finland från de flesta andra västerländska stater som de senaste 25 åren genomfört grundläggande omställningar av sin syn på internationell säkerhet, försvarsplanering och användningen av militärt våld. Insikt i faktorerna som ligger bakom Finlands försvarspolitiska kontinuitet är avgörande för att förstå och analysera Finlands senaste försvarspolitiska redogörelse, framlagd till det finska parlamentet i februari 2017.**

Det kalla krigets slut och den förändrade hotbilden skapar nya utmaningar för Finlands försvar. Hotet om ett omfattande krig har ersatts av förekomsten av regionala kriser som riskerar att eskalera. I takt med att kriser i allt högre grad blir interna frågor för enskilda stater eller på annat sätt områdesspecifika händelser, är vi skyldiga att anpassa våra väpnade styrkors struktur och våra genomförandeplaner för att möta dessa kriser. Sammantaget har bilden av framtidens krigföring kommit att förändras väsentligt.

*Uttalande från finska riksdagens försvarsutskott till utrikesutskottet, 1997*

## ARVET

Försvarsplanering är en samling militärpolitiska aktiviteter som syftar till att definiera (politiskt acceptabla) militära hot mot den nationella säkerheten. Försvarsplanering definierar därmed även de huvuduppgifter som de väpnade styrkorna måste vara dimensionerade för. Försvarsplanering bör alltså ses som en politiskt styrd process som sätter prioriteringar

för, och fördelar resurser till, de militära styrkornas underhåll, utveckling och användning.

Hur försvarsplaneringen genomförs beror till stor del på den strategiska kontext som den berörda aktören befinner sig i. Eftersom stater har såväl olika historiska erfarenheter som geostrategisk placering råder stor variation vad gäller föreställningar om vilka hot staten måste vara beredd att möta, vem eller vad som måste skyddas från dessa hot och vilka militära medel som anses effektiva eller acceptabla att använda. Med andra ord kommer olika aktörers föreställningar om krig – dess art, sannolikhet och mål – att påverka hur de organiserar sin försvarsplanering.

Under det kalla kriget baserades den finska försvarsplaneringen på den säkerhetspolitiska principen om neutralitet och att undvika att dras in i den konfrontation mellan stormakterna som karaktäriserade tidsepoken. En bibehållen kapacitet att skydda landets territoriella integritet mot militära hot – utan att direkt namnge potentiella angripare – utgjorde fundamentet för den finska försvarspolicyn och dess principer under kalla kriget.

I och med slutet på stormaktskonfrontationen och den snabba upplösningen av det bipolära internationella systemet under tidigt 1990-tal, fann sig stater och andra internationella aktörer i en situation där de gamla spelreglerna ifrågasattes och nya eller ändrade regler för systemet behövde formuleras. Dock var den här förändringsprocessen av spelreglerna inte av formell karaktär. Snarare handlade det om en process på såväl aktörs- som systemnivå, där olika föreställningar om det kalla krigets plötsligt slut och det nya internationella systemets karaktär gav upphov till ett behov av ny politisk inriktning för att främja de olika aktörernas intressen i detta nya – fortfarande vagt formulerade – internationella system. Samtidigt utvärderade aktörer framtida policyalternativ och presenterade visionära uttalanden och principer för att på så vis kunna vara med och forma det nya system som började växa fram i en riktning som skulle ligga i linje med deras intressen. Tiden direkt efter kalla krigets slut sågs som

en övergångsperiod men utan en tydlig slutpunkt för denna förändringsprocess. Politiska ledare skapade historia, men inte under förutsättningar som de själva hade valt.

Det efterlängtnade slutet på kalla kriget blev därmed början av en process – såväl implicit som explicit – där själva logiken bakom det internationella systemet, den typ av krig som förekommer i det, och kraven på militär förmåga skulle komma att omdefinieras. Med andra ord; slutet på det kalla kriget tvingade fram en förändring i den underliggande logiken utifrån vilken stater baserar sin försvarsplanering och hur de underhåller, utvecklar och använder sina militära förmågor.

### EFTER KALLA KRIGET

Med slutet på det kalla kriget kom Finland snabbt att "röra sig mot Väst". Medlemskapet i den Europeiska Unionen och deltagandet i Natos Partnerskap för fred-samarbetet blev konkreta uttryck för skiftet i Finlands säkerhetspolitiska synsätt; från neutralitet till militär alliansfrihet. Under perioden sedan kalla krigets slut har finsk försvarspolitik och dess principer för försvarsplanering därigenom kommit att utvecklas med nära kopplingar till – eller praktiskt taget inom – det västerländska säkerhetssamfundet, om än utifrån nationellt unika utgångspunkter.

Under 1990-talet, och det efterföljande årtiondet, följde finsk försvarsplanering – och utvecklingen av den finska försvarsmakten – logiken om en långsam utveckling, baserad på det förhållandevis gynnsamma säkerhetsläget under perioden efter kalla krigets slut. Finland följde därmed den globala trenden att nyttja det ekonomiska andrum som uppstod då Försvarsmakten kunde dimensioneras utan ett omedelbart krigshot. Försvarsmakten kom därför att effektiviseras både vad gäller fredstida organisation, infrastruktur och personal, samt beredskapsnivåer och storlek på truppstyrkorna i krigstid.

Fokus för den finska försvarspolitiken var dock även fortsättningsvis att kunna förhindra alla potentiella militära hot mot nationen genom att bibehålla en tillräcklig militär förmåga för att kunna slå tillbaka alla typer av angrepp, till och med en storskalig konventionell militär attack. Detta skedde samtidigt som de flesta västeuropeiska stater förändrade sina riktlinjer för försvarsplanering i en mer "revolutionerande" anda –

med ett yrkesförsvar avsett främst för internationella insatser utanför Natomedlemmarnas territorium.

Under 2000-talets första årtionde började klyftan mellan principerna i finsk försvarsplanering och motsvarande principer hos de flesta andra västerländska (europeiska) länder gradvis att öka och kom snart att leda till en diskussion om huruvida en generell manlig värnplikt och vidmakthållande av ett territorialförsvar mot potentiella storskaliga militära attacker var en bra utgångspunkt för utvecklingen av försvarsförmågan.

I efterhand kan man hävda att den USA-ledda omvandlingen av de väpnade styrkorna i västvärlden, med utgångspunkt i konceptet *Revolution in Military Affairs*, och den övergång som skett från värnplikt till frivilligbaserade professionella militärer i många länder under det senaste årtiondet, gjorde det tydligt att Finland började komma "ur fas" med andra västländer på försvarsområdet. Finland var angeläget att delta i utvecklingen av den europeiska försvarssfären, med fokus huvudsakligen på militär krishantering, men gjorde detta baserat på militära förmågor som hade utvecklats enbart för att klara av kraven på territoriellt försvar mot externa och statsbaserade militära hot. Därmed började en nationell "identitetskris" växa fram under det första decenniet på det nya årtusendet. Senare händelser, framförallt i Georgien (2008) och Ukraina (2014-), kom dock snart att dämpa de tveksamheter som hade vuxit sig starka under perioden från millennieskiftet och framåt.

Vid analyser av skillnaderna mellan finsk och mer generell västerländsk försvarsplanering, exempelvis inom Nato, är det av yttersta vikt att hänsyn tas till såväl geografiska som historiska förhållanden med avseende på kopplingen till Ryssland. Trots det faktum att Ryssland hade stora svårigheter att bibehålla den inhemska freden var landet, i alla fall ur en militär synvinkel, fortfarande att betrakta som en stormakt direkt efter kalla krigets slut. Dessutom har Ryssland och Finland en gemensam gräns som sträcker sig mer än 1000 kilometer på land. Finländare minns fortfarande händelserna under kriget med Sovjetunionen 1939–1945 och de politiska och militära påtryckningar som Sovjet utövade på Finland under det kalla kriget. Även om säkerhetsläget i Finland har genomgått en klar förbättring jämfört med de decennier som följde andra världskriget har det potentiella hot som Ryssland utgör

inte helt försvunnit i och med det kalla krigets slut.

Hotet mot Finland definieras av landets geopolitiska läge... Det enda realistiska hotet som kan uppstå är det från öst, det vill säga från Ryssland.

*Generallöjtnant (pensionerad) Ermei Kanninen 1994*

Trots att vi kanske inte betraktar Ryssland som ett hot i politisk bemärkelse, måste Finland ändå utveckla sin försvarsförmåga så att vi kan hantera alla former av tänkbara utvecklingar, inklusive en förändring i det politiska läget i Ryssland.

*Statsminister Paavo Lipponen 2004*

Ryssland försöker återta så mycket som möjligt av sin tidigare roll som ledare, vilket påminner om det inflytande Sovjetunionen hade i Eurasien.

*Finsk säkerhets- och försvarspolicy 6/2004*

Mellan slutet av det kalla kriget och 2012 genomgick den finska Försvarsmaktens fredstida organisation flera omgångar av nedläggningar av baser och mängden avlönad personal minskade från omkring 20 000 personer till färre än 15 000. Krigsorganisationen skars under samma tid ner från 540 000 till 350 000 soldater. Detta var en följd av att det gynnsamma internationella säkerhetsläget möjliggjorde en lägre ambitionsnivå vad gäller underhåll och utveckling av försvarsförmågan. Utöver de potentiella riskerna kopplade till Rysslands framtida utveckling identifierades inga betydande militära hot som behövde bemötas av den finska försvarsmakten. Även om militär krishantering började bli rutinuppdrag, så var truppernas storlek och kostnaderna kopplade till dessa insatser små i förhållande till Försvarsmaktens organisation i krigstid och den nationella försvarsbudgeten. Beslut för materialanskaffning gjordes fortsatt med utgångspunkt i nationellt territorialförsvar.

## ÖVERRASKNINGEN

Rysslands "varningsskott" i Georgien (2008) bortsågs ifrån, eller glömdes snabbt bort, inom de flesta delarna

av det västeuropeiska säkerhetssamfundet. Ur Finlands synvinkel kom händelserna istället att rättfärdiga grunden i dess försvarsplanering. En tillräcklig nationell försvarsförmåga för att kunna försvara sitt territorium och vitala samhällsfunktioner visade sig fortfarande ha en plats i världen, kanske till och med i Europa. Trots allt hade kriget i Georgien inträffat mindre än sex månader efter att ett Nato-toppmöte mynnat ut i ett vagt formulerat löfte om att Georgien och Ukraina skulle kunna ansluta sig till alliansen någon gång i framtiden.

Under ekonomisk press, och främjad av det till synes goda internationella säkerhetsläget, togs trots detta under åren 2011–2012 ett antal regeringsbeslut för att genomföra en försvarsreform till år 2015, samtidigt som försvarsbudgeten skars ner med omkring tio procent. Som ett resultat av detta kom nivån på materielinvesteringar (anskaffning) att störttycka, omfattningen av den dagliga verksamheten minskades, antalet avlönad personal i Finlands försvarsmakt sänktes till 12 000 personer, och storleken på försvarsstyrkan i krigstid sänktes från 350 000 till 230 000 soldater. Samtidigt togs administrationsnivån "militära provinser" bort från Försvarsmaktens organisation och en rad processer och funktioner hos Försvarsmakten kom att förnyas. Sammantaget anpassades arbetssätt och ambitionsnivå efter den ansträngda finansiella situation som den globala finanskrisen hade medfört sedan 2008. Det enda som inte förändrades var fokus för finsk försvarsplanering, som även fortsättningsvis var att försvara territoriet och vitala samhällsfunktioner mot statsbaserade militära hot.

Samtidigt som processen med försvarsreformen genomfördes bröt krisen i Ukraina ut. Till många västländers stora förvåning invaderade Ryssland Krimhalvön, med efterföljande annektering. Mindre än sex år efter kriget i Georgien hade Ryssland lyckats modernisera delar av sina väpnade styrkor – både i fråga om utrustning och hur man utförde militära insatser. Utöver detta startade Ryssland en militär konflikt – praktiskt taget ett proxykrig – i östra Ukraina. Sedan dess har relationerna mellan Väst (EU och Nato) och Ryssland blivit extremt ansträngda. Till och med kommunikation mellan de inblandade parterna, vilket är fundamentet inom diplomati, har blivit besvärligt och nästintill omöjligt.

## FINSK FÖRSVARSPOLICY IDAG

Det är mot ovan nämnda bakgrund som den försvarspolitiska redogörelse som presenterades 2017<sup>1</sup> måste förstås och utvärderas. Rapporten drar upp de försvarspolitiska riktlinjerna för hur den finska försvarsförmågan ska upprätthållas, utvecklas och användas fram till 2030. För första gången sedan kalla krigets slut uppmärksammas i dokumentet den försämring av säkerhetsläget och ökande militära spänning som finns i Finlands närområde.

I den försvarspolitiska redogörelsen noteras att de resurser som tilldelats det militära försvaret är otillräckliga under rådande omständigheter och att försvarsförmågan behöver utvecklas mer än vad som gavs utrymme för i den försvarsreform som genomfördes 2012. Framför allt tilldelar regeringen Försvarsmakten ytterligare medel till anskaffning av materiel – en kumulativ årlig ökning till år 2020, som innebär ytterligare 150 miljoner euro per år – samt för beredskapsåtgärder (55 miljoner euro per år). Utöver detta meddelade regeringen att två framtida projekt för att utveckla strategisk förmåga kommer att tilldelas ytterligare resurser utöver grundbudgeten – ersättandet av jaktflygplanet F-18 Hornet samt en uppgradering av marinen genom "Squadron 2020"-projektet. Den beräknade kostnaden för dessa två projekt ligger på 8,2 – 11,2 miljarder euro.

Vad gäller principerna för den nu rådande försvarsplaneringen introducerar 2017 års försvarsredogörelse inte några betydande konceptuella förändringar. Finland kommer även fortsättningsvis att underhålla och utveckla sin försvarsförmåga för att kunna förhindra att statsbaserade militära hot uppstår, och om nödvändigt kunna bekämpa sådana hot. Utöver detta kommer Finland att fortsätta fördjupa sina internationella försvarssamarbeten och har bibehållit möjligheten att ansöka om Nato-medlemskap. Det pågående bilaterala samarbetet med Sverige anses nu av regeringen vara av högsta betydelse – precis som samarbetet med USA. Samtidigt tar regeringen bort ett antal legala hinder vad gäller möjligheten att ta emot och ge internationell militär hjälp.

Sammantaget har förändringarna i det internationella säkerhetsläget sedan Krimkrisen resulterat i anpassningar

av det finska försvarssystemet. Dessa anpassningar kan dock inte sägas innebära några större avsteg från det synsätt och de principer som har vuxit fram gällande Finlands försvarspolicy under perioden sedan det kalla krigets slut. Den överraskning som Rysslands agerande under 2014 och framåt har inneburit för analytiker och ledare i västvärlden – även i Finland – har inte medfört något behov av att omvärdera synsättet på finsk försvarspolitik eller de principer som styr hur försvaret upprätthålls och utvecklas. Huruvida detta beror på den strategiska kompetensen hos beslutsfattarna inom finsk försvarspolitik eller på saktfärdighet och tröghet i den beslutsfattande processen under de senaste 25 åren är en fråga för framtida analys och politisk debatt.

***Strategisk utblick 7 finns att ladda ner från [www.foi.se/om-foi/strategisk-utblick](http://www.foi.se/om-foi/strategisk-utblick)***

<sup>1</sup> *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*, Statsrådets kanslis publikationsserie 6/2017, Helsingfors 2017