

**Inriktning för fortsatt perspektivplanearbete för perioden 2004-2007**

**Regeringsbeslut 16, RB 2004, 2003-12-11, Fö2003/93/EPS, m fl (uppdrag 61)**

INNEHÅLL

|   |          |
|---|----------|
| <b>1. Uppgiften .....</b>   | <b>2</b> |
| <b>2. Sammanfattning.....</b>   | <b>2</b> |
| <b>3. Redovisningen .....</b>   | <b>3</b> |
| 3.1 Tidsförhållanden för nästkommande försvarsbeslut.....                     | 3        |
| 3.2 Erfarenheter från den avslutade PerP-cykeln.....                          | 3        |
| 3.2.1 <i>Spårbarhet</i> .....   | 5        |
| 3.3 Överväganden .....  | 5        |
| 3.3.1 <i>Förändrade förutsättningar</i> .....                                 | 6        |
| 3.3.2 <i>Verksamhet under 2004</i> .....                                      | 6        |
| 3.4 Översiktlig tidsplan för perspektivplaneringen under åren 2004-2007 ..... | 8        |

## 1. Uppgiften

Här lämnas en redogörelse för det arbete med perspektivplanering (PerP) som avses bedrivas under de kommande tre åren, dels i syfte att lämna underlag för nästkommande försvarsbeslut, och dels för att utgöra underlag för Försvarsmaktens interna idégenerering och långsiktiga inriktning.

Ur regeringsbeslut 16, regleringsbrev för 2004, 2003-12-11, Fö2003/93/EPS m fl, uppdrag 61:

*"Den perspektivplanering som skall redovisas den 1 mars 2004 får begränsas till att omfatta metodutveckling inför försvarsbeslut 2007 samt förslag till inriktning för kommande år.*

*Den perspektivplanering som skall redovisas den 1 mars 2005 skall ta sikte på försvarsbeslut 2007, och bl.a. omfatta framtida konflikter, trender i teknik- och doktrinutveckling, idéer för Försvarsmaktens långsiktiga inriktning m.m. Av redovisningen skall framgå vid vilka tidpunkter underlag avseende långsiktig funktions- och förbandsutveckling inför nästa försvarsbeslut kommer att tas fram, samt hur ekonomiska hänsyn säkerställs i detta arbete."*

Den senare delen av uppgiften, som anger inriktning och ambitionsnivå för redovisningen 1 mars 2005, har utnyttjats för att planera PerP-verksamheten under 2004/2005.

## 2. Sammanfattning

Det arbete med perspektivplanering (PerP) som inleds 2004 tar sikte på att leverera försvarsbeslutsunderlag 1 mars 2007, med årliga rapporter dessförinnan, men förbereds för att justeringar i tidsplanen kan komma att ske. 2004 års verksamhet redovisas därför i mer detalj, tillsammans med en översiktlig plan för perioden fram till början av 2007.

Perspektivplaneringen inriktas även fortsättningsvis mot att tillgodose såväl behovet av försvarsbeslutsunderlag som Försvarsmaktens interna behov. Det övergripande upplägg som utnyttjats för underlagsframtagningen syftande mot försvarsbeslut 2004, och gällande tidsperspektiv för idébilder (cirka 20 år) respektive målbilder (cirka 10 år), avses utnyttjas även under de kommande tre åren. Strävan är att konkreta målbilder skall finnas utarbetade senast vid årsskiftet 2005/2006, så att de kan nyttjas för produktionsplanering inom ramen för framtagande av försvarsbeslutsunderlag under år 2006.

2004 års verksamhet kommer till stora delar att ägnas åt det längre tidsperspektivet, med teknik-, samhälls-, doktrin- och konfliktutveckling, samt scenarioframtagning. Ett antal idébildsinriktningar kommer att tas fram. Arbetet under detta år styrs till del av det faktum att försvarsbeslutet ännu inte kommer att vara fattat.

### **3. Redovisningen**

Den planerade verksamhet som redovisas här syftar till att ta fram ett underlag inför nästkommande försvarsbeslut, och årliga rapporter från perspektivplaneringen under tiden fram tills dess.

#### **3.1 Tidsförhållanden för nästkommande försvarsbeslut**

I och med att nästkommande försvarsbeslut i regleringsbrevet specificeras som försvarsbeslut 2007, är det en utgångspunkt för den planering som redovisas här att samma tidslinjal för styrningar, underlag och beslut som har gällt under 2003 och 2004, också kommer att gälla under 2006 och 2007. Det betyder att närmare direktiv för försvarsbeslutsarbetet i form av regeringsbeslut förväntas runt sommaren 2006, att FB 07-underlaget från Försvarsmakten krävs in 1 mars 2007, och att själva försvarsbeslutet fattas av riksdagen i slutet av 2007.

Försvarsmakten antar dock att dessa tidsförhållanden kan komma att ändras, mot bakgrund av att tidpunkterna för senare års tyngre politiska beslut inte alltid har kunnat förutses flera år i förväg. Det stora beslut om ominriktning som fattades 1999, skedde i samband med en kontrollstation mellan två försvarsbeslut, medan försvarsbeslutet 2001 mer blev sammanfattande till sin karaktär. Det bör därför noteras att med ett försvarsbeslut år 2007, finns i praktiken mindre tid till förfogande för en helt ny PerP-cykel, än vad som var fallet inför framtagningen av det försvarsbeslutsunderlag 2004 som nu redovisas.

Det som redovisas här är därför en mer detaljerad planering för det första årets verksamhet på väg mot ett nytt försvarsbeslut, med avrapporteringstidpunkt 1 mars 2005, och en skiss för verksamheten under de två åren som följer därefter.

#### **3.2 Erfarenheter från den avslutade PerP-cykeln**

De slutliga erfarenheterna av de senaste årens PerP-verksamhet kan dras först sedan försvarsbeslutet har fattats. I och med att mycket av arbetet är avslutat i och med att beslutsunderlaget lämnas, kan dock en del slutsatser dras redan nu, och ytterligare erfarenheter formuleras under första halvan av 2004. Dessa erfarenheter kommer att påverka hur kommande års PerP läggs upp.

När det gäller att på ett tidigt skede identifiera avgörande frågor för Försvarsmaktens framtida utformning och utveckling, får PerP sägas ha fungerat väl under senare år. Tänkbara alternativ inom olika områden har klarlagts, konsekvenser av olika val har beskrivits, jämförelser med utländska förhållanden har genomförts. Den ökade betydelsen av EU och den fortsatta betydelsen av NATO för försvarsutveckling generellt, gör att de viktiga internationella utblickarna troligen behöver bli än mer omfattande under kommande år.

Erfarenheterna av att arbeta förhållandevis förutsättningslöst i relation till nu gällande inriktningar, med en viss bredd av frågeställningar, är goda. Detta betyder att även alternativ utanför nu gällande försvarspolitiska inriktning samt gällande regelverk blir belysta. Den årliga avrapporteringen möjliggör att underlaget i slutet av PerP-cykeln ändå kan styras in i den riktning som regeringen önskar.

De specifikt PerP-anpassade ekonomiska analyser (inklusive analyser av personal och kompetensförsörjningsfrågor och grundorganisation) som genomförts under senare år har varit en viktig del av arbetet. Detaljeringsgrad och former för dessa analyser behöver fortlöpande övervägas, för att säkerställa att tillräckliga data kan levereras till de modeller som tas fram.

Det finns även områden där arbetssättet kan förbättras. En viktig sådan är att tidigare lägga begäran om underlag som skall tas fram av andra enheter, inklusive att initiera underlagsstudier. Uppfattningen om nuläget inom Försvarsmakten, och förutsättningarna för ändrad inriktning under några år framåt, kan förbättras, för att få ökad ekonomisk precision i målbildsstrukturerna. (Samtidigt ligger i detta en fara i att lösningar som trots allt kunde kringgåas med radikala grepp tas för givna, eller en onödigt långsam förändringstakt i organisationen.)

I värderingsarbetet med framtagna försvarsmaktsstrukturer har modellering och simulering utnyttjats i mycket liten omfattning, jämfört med hur motsvarande arbete bedrivs i många andra länder. Ett ökat utnyttjande är önskvärt för att ge en mer enhetlig och systematisk grund för detta arbete.

Återkommande omorganisationer av Högkvarteret och täta byten av handläggare tenderar att få negativa återverkningar som tar sikte på de längsta tidsperspektiven. Att medvetandegöra övriga enheter om de långsiktiga tidsperspektiven är därför ett arbete som ständigt måste pågå.

Det går också att lära av andra länders erfarenheter på området långsiktig försvarsplanering. Försvarsmakten noterar därför att NATO:s Research & Technology Organization under 2003 publicerade ett dokument med titeln ”Handbook of Long Term Defence Planning”, som kommer att beaktas i den fortsatta metodutvecklingen inom PerP.

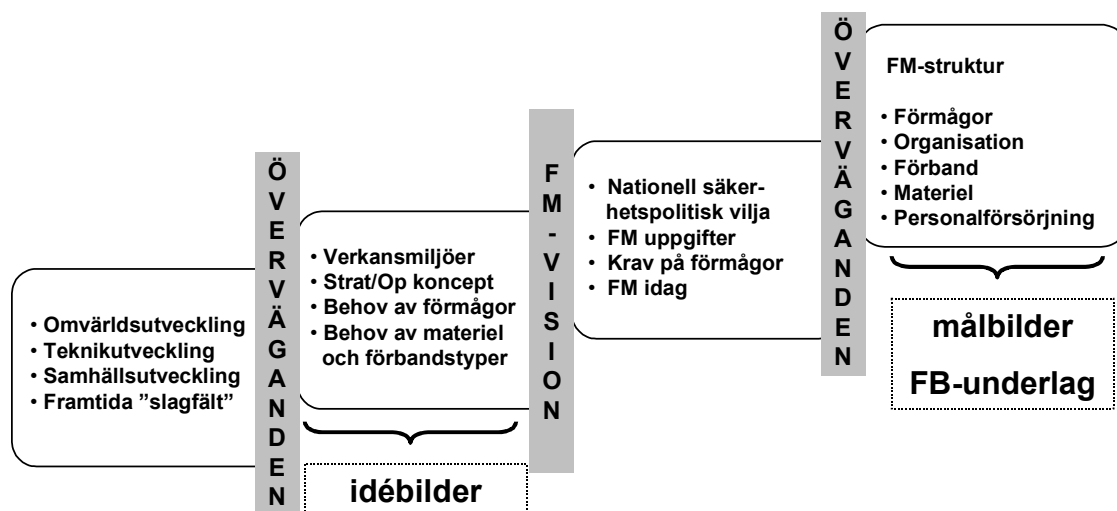
### 3.2.1 Spårbarhet

I och med att Försvarmakten senast den 1 oktober 2004 skall redovisa erfarenheter av arbetet med spårbarhet, diskuteras inte erfarenheterna på detta område närmare här.

### 3.3 Överväganden

Perspektivplaneringen avses även fortsättningsvis fylla dubbla syften. Det ena syftet är att fungera som underlag till statsmakterna inför försvarsbeslut och andra större politiska beslut kring försvaret, där de långsiktiga konsekvenserna för organisationen som helhet behöver belysas. Det andra syftet är att vara ett verktyg för Försvarmaktens långsiktiga, interna inriktning och idégenerering, vilket bl a tar sig uttryck i att rapporterna utges årligen och även innehåller sådant material som statsmakterna inte omedelbart behöver för sitt beslutsfattande.

Detta betyder att den s k ettåriga PerP-processen som etablerades 1996, i huvudsak drivs vidare i nuvarande övergripande form, dock med beaktande av de erfarenheter som redovisats i föregående avsnitt. I detta underlag ligger dock betoningen tyngre på ett flerårigt upplägg än vad som ibland varit fallet.



*Övergripande metod för perspektivplaneringen, "PerP-trappan", med innehåll i de respektive stegen fram till ett komplett underlag.*

De tidsperspektiv som PerP behöver arbeta med styrs av ledtider i materielutvecklingen och under hur lång tid Försvarmakten är upplåst av gjorda investeringsbeslut, personalrekryteringar m m. Mot bakgrund av detta bör nu gällande tidsperspektiv (idébilder på cirka 20-årig horisont och målbilder på cirka 10-årig horisont) kvarstå, även om det 20-åriga perspektivet framstår som långt i jämförelse med civil strategisk planering på många områden, möjligtvis med undantag

för infrastruktur. (I en annan situation kunde det ha varit lämpligt att korta det bortre tidsperspektivet något.) Däremot kan skillnaden mellan idébilder och mål-bilder i detaljeringsgrad betonas tydligare än tidigare.

Det är värt att notera att arbetet inför försvarsbeslut 2007 kommer att ha en kortare tid till sitt förfogande än underlagsarbetet inför FB 04 hade, eftersom PerP-cykeln inför FB 04 tog sin början redan 1999. Det är därför av stor vikt att dels bygga vidare på sådant underlag som redan tagits fram, dels tidigt identifiera vilket ytterligare underlag som behöver tas fram.

### **3.3.1 Förändrade förutsättningar**

I och med att den nya utvecklings- och inriktningsprocessen är under införande i Högkvarteret, kommer vissa förutsättningar för PerP att förändras något. Det som framför allt påverkar är Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP), vilket kan beskrivas som planering på medellång sikt. Gränsdragningen och samarbetsformerna behöver klaras ut inom Högkvarteret. I vissa avseenden, t ex att få grepp om nuläge och kortsiktigt beslutsbehov i Försvarmakten, torde förutsättningarna för PerP bli bättre när FMUP-verksamheten har kommit igång på allvar.

Den pågående utredningen kring reduceringar i central ledning kan komma att påverka förutsättningarna för att få fram relevant underlag från andra enheter inom Högkvarteret respektive övriga organisationsenheter inom Försvarmakten.

### **3.3.2 Verksamhet under 2004**

Under 2004 kommer verksamheten inom PerP till stora delar att ta sikte mot de längre tidsperspektiven; motsvarande första steget i "PerP-trappan" (bilden på sidan 5). Dessa områden är bl a framtida konflikter och trender i teknik-, samhälls- och doktrinutveckling. Det är nu ett antal år sedan dessa områden sågs över på djupet (mycket genomfördes för cirka fyra år sedan), vilket i sig är en anledning till översyn. T ex finns det på teknikutvecklingsområdet anledning att undersöka om prognoserna kring IT-utveckling behöver justeras i IT-kraschens fotspår, samt om nya försvarsrelevanta utvecklingar har skett inom områden som anses karaktäriseras av snabb utveckling, såsom bioteknik och nanoteknik. Dessutom är det mest praktiskt att ta hänsyn till ny information om det längre tidsperspektivet i början av en PerP-cykel. När arbetet övergått mer till de senare stegen, och fått ett fokus på strukturutformning, avvägning och ekonomiska aspekter, är det svårare att vara mottaglig för helt nytt underlag av detta slag.

Det framtagna underlaget i det längre tidsperspektivet kommer att utnyttjas för framtagning av nya scenarier (strategiska typsituationer). Försvarmakten önskar en dialog med Förvarsdepartementet kring scenariofrågor för PerP, i de olika tidsperspektiven.

Slutpunkten för den verksamhet som planeras under 2004 är ett antal idébildningsriktningar, d v s alternativa skisser till Försvarsmaktens utformning på cirka 20 års sikt, men ej kompletta, heltäckande försvarsmaktsstrukturer.

Metodutveckling, med sikte på hela PerP-cykeln, kommer också att ske. Förutsättningarna för att öka utnyttjandet av modellering och simulering inom vissa delar av PerP-arbetet kommer att undersökas.

En viktig faktor att ta hänsyn till under större delen av 2004, är att försvarsbeslutet ännu ej är fattat. Detta påverkar PerP på två sätt, dels genom osäkerhet om försvarrets kommande inriktning och ekonomiska nivå (och vad det tidigare framtagna underlaget resulterat i), dels genom tillgången på deltagare i PerP-aktiviteter. Det kommer att vara svårt att involvera den personal från vissa enheter som erfordras för arbete med nästkommande försvarsbeslut, innan försvarsbeslutet 2004 är avslutat. Med nödvändighet kommer därför aktiviteterna under 2004 att fokuseras på sådan verksamhet som kan genomföras utan sådan personal, men som ändå leder mot målet.

Detta påverkar framför allt 2004 års spelverksamhet, som troligen kommer att vara av mindre omfattning än ett genomsnittligt PerP-år under senare tid. Den avses vara inriktad mot att testa framtagna scenarier, att stödja arbetet med preliminär idébildningsutformning och metodutveckling inför resten av PerP-cykeln.

Inom ett flertal områden kommer stöd från FMV och FOI att utnyttjas under 2004 års PerP-arbete.

### 3.4 Översiktlig tidsplan för perspektivplaneringen under åren 2004-2007

Med utnyttjande av PerP-trappan och den verksamhet som kan planeras för det första året, kan följande tidsplan för de kommande tre årens PerP-verksamhet utgöra grund för fortsatt planering och dialog.

| År   | Rapport                              | Verksamhet   |
|------|--------------------------------------|--|
| 2004 | 1 mars 2005                          | Fördjupad planering inför hela PerP-cykeln.<br>Initiering av underlagsarbete vid andra enheter.<br>Metodutveckling.<br>Framtida konflikter, trender i teknik-, samhälls- och doktrinutveckling Scenario/STS-framtagning.<br>Genomgång av konsekvenser för Försvarmakten av nuvarande inriktning.<br>Spel med begränsat deltagande hösten 2004 för att testa scenarier, utveckla metod och ge underlag inför idébilds-utformning. |
| 2005 | 1 mars 2006                          | Komplettering av arbete från 2004/2005.<br>Idébildsutformning våren 2005.<br>Preliminär målbildsutformning hösten 2005.<br>Arbete med fördjupningsområden (eller motsvarande).<br>Preliminärt underlag från andra enheter.<br>Spel på idébilder och målbilder.   |
| 2006 | 1 mars 2007<br>Underlag för<br>FB 07 | Slutligt underlag från andra enheter.<br>Uppdatering av nuläge i Försvarmakten.<br>Komplettering, kostnadsberäkning och revidering av målbilder.<br>Försvarsbeslutsarbete innefattande preliminär produktionsplanering av försvarsbeslutsperioden.<br>Spel på målbilder.   |