

Perspektivplaneringens årsrapport för 2005

(SR 68 – regeringsbeslut 8, regleringsbrev för 2005, 2004-12-22,
Fö2004/411/MIL, m fl).

(Fyra underbilagor, varav en hemlig)

INNEHÅLL

| | |
|---|-----------|
| 1. Inledning | 3 |
| Sammanfattning | 3 |
| Läsanvisning..... | 6 |
| Perspektivplaneringens syfte..... | 7 |
| 2. Statsmakternas krav | 8 |
| Säkerhetspolitiska utgångspunkter | 8 |
| Ett vidgat hotbildsbegrepp | 9 |
| Försvarsmaktens uppgifter | 10 |
| Utvecklingen av insatsorganisationen..... | 10 |
| Försvarsmaktens personalpolitik..... | 11 |
| Materiel- och industrifrågor | 12 |
| Rationalisering av den gemensamma förvaltningen | 13 |
| Konsekvenser för Försvarsmakten | 13 |
| 3. Omvärldsutveckling..... | 14 |
| Erfarenheter och trender från närtida konflikter | 14 |
| Trender avseende andra länders försvarslösningar | 17 |
| Krav på snabba insatser och förmåga till globala insatser | 17 |
| Förändringar avseende personalförsörjning | 18 |
| Materiella avvägningar..... | 18 |
| NBF-utveckling i varierande grad..... | 19 |
| Ökad användbarhet vid insatser | 20 |
| FN:s utveckling | 21 |
| EU:s utveckling..... | 22 |
| EU:s kapacitetsutveckling..... | 24 |
| Nato:s utveckling | 27 |
| Förändrad kommandostruktur | 27 |
| Kapacitetsutveckling | 28 |
| Sveriges partnerskapsmål för 2005-2010..... | 29 |
| Nationella hot – Scenarier för terrorism och nationell kris | 30 |
| Behov av operativ förmåga i de nationella scenarierna | 32 |

| | |
|--|-----------|
| Utveckling inom Försvarsindustrisektorn..... | 34 |
| Konsekvenser för Försvarsmakten..... | 35 |
| Slutsatser rörande personalförsörjningsområdet | 35 |
| Slutsatser rörande materieförsörjningsområdet..... | 36 |
| 4. Strukturella utmaningar | 36 |
| Förbandsutbildningssystemet | 37 |
| Personalförsörjningssystemet..... | 38 |
| Materieförsörjningen..... | 42 |
| 5. Utveckling av förbandsutbildningssystemet..... | 43 |
| Förbandsutbildningssystemet..... | 43 |
| 3-terminssystemet | 43 |
| Behovet av fortsatt utveckling av förbandsutbildningssystemet..... | 44 |
| Det vidareutvecklade förbandsutbildningssystemet..... | 45 |
| 6. Utveckling av materieförsörjningen..... | 49 |
| Materieförsörjningsprocessen | 49 |
| Myndigheternas rollspel i materieförsörjningsprocessen..... | 51 |
| Ett utvecklat materieförsörjningskoncept | 51 |
| Sammanfattande slutsatser och rekommendationer inom materieförsörjningsområdet | 55 |
| 7. Utveckling av Försvarsmaktens operativa förmåga..... | 56 |
| Begrepp | 56 |
| Vägvalsfrågor | 56 |
| Metod | 57 |
| Operativ insatsprofil A – Snabba, kortvariga insatser | 59 |
| Tillgänglighetskrav och beredskap..... | 59 |
| Grundläggande förmågor | 59 |
| Prioriteringar | 60 |
| Operativ insatsprofil B – Långvariga operationer | 60 |
| Tillgänglighetskrav och Beredskap..... | 61 |
| Grundläggande förmågor | 61 |
| Prioriteringar | 61 |
| Operativ insatsprofil C – Säkerhetsinsatser | 62 |
| Tillgänglighetskrav och Beredskap..... | 62 |
| Grundläggande förmågor | 62 |
| Prioriteringar | 63 |

Underbilagor

(Hemlig underbilaga 4.1 insänds med HKV skr 2005-05-03, H 23 383:80951)

- 4.1 (H) Scenarier
- 4.2 (Ö) Fördjupning av trender avseende andra länders försvarslösningar
- 4.3 (Ö) Militärteoretiska grunder, förmågan till väpnad strid
- 4.4 (Ö) Utveckling av förbandsutbildningssystemet

1. Inledning

Sammanfattning

Försvarsmakten konstaterar i perspektivplaneringen att väpnad strid fortsatt är Försvarsmaktens huvuduppgift och utgör därmed den dimensionerande grunden för Försvarsmaktens utveckling och krav på insatsförmåga såväl på kort som på lång sikt. Det är förmågan till väpnad strid som gör Försvarsmakten till ett relevant säkerhetspolitiskt instrument och som ger statsmakterna handlingsfrihet att möta olika händelseutvecklingar, hot och risker.

Det är de internationella uppgifterna som i nuvarande omvärldsläge tydligast ställer krav på Försvarsmaktens omedelbara förmåga till väpnad strid. EU:s krav på kapacitetsutveckling blir alltmer styrande för utformningen av Försvarsmaktens omedelbara insatsförmåga. Sveriges bidrag och roll som ”*FrameWork Nation*” i utvecklingen av EU:s snabbinsatsstyrka är ett betydelsefullt steg i denna utveckling men även för att uppnå försvarsreformens mål om ”ett insatt insatsförsvar”. Försvarsreformens mål att utveckla Försvarsmakten från ett invasionsförsvar till ett insatt insatsförsvar ligger därför fast både på kort och lång sikt. Det viktigaste målet är att skapa insatsförband där samma förband kan användas för såväl nationella som internationella uppgifter.

Försvarsmakten har redan tagit flera viktiga steg för att reformera försvaret till ”ett insatt insatsförsvar”. Flera strukturella utmaningar, t ex att öka effektiviteten av personalförsörjningen för såväl de nationella som internationella insatserna, återstår dock för att skapa bättre förutsättningar att möta framtidens krav. Försvarsmakten föreslår därför utvecklade koncept avseende materielförsörjningen och förbandsutbildningen, inklusive försörjningen av förbanden med befäl, soldater och sjömän för att bättre möta dagens och framtidens behov.

Den viktigaste åtgärden, för att genomföra reformen, är att vidareutveckla värnplikts- och förbandsutbildningssystemet. Genomströmningen av värnpliktiga och förbandsomsättningstakten i insatsorganisationen dimensioneras idag mer av behovet av att skapa en tillräcklig volym av soldater, som sedan kan utgöra rekryteringsgrund för internationella insatsförband, än av insatsorganisationens behov. Huvuddelen av de värnpliktiga utnyttjas och kvarstår i krigsförbanden under kort tid, i vissa fall endast under något eller några år. Mot bakgrund av ovanstående har därför dagens system en begränsad verkningsgrad och effekt samt riskerar långsiktigt att undergräva pliktsystemets legitimitet. Därför föreslås ett system där huvuddelen av de som gör sin värnplikt ingår under lång tid i ett insats- eller reservistförband.

En annan avgörande åtgärd för att öka Försvarets effekt, är att skapa aktiva insatsförband inom alla delar av insatsorganisationen. Principen för aktiva insatsförband bygger bl a på att förbanden utvecklas över tiden istället för att som dagens krigsförband utbildas under ett år, för att därefter bilda mobiliseringsförband och avklinga i effekt. Efter flera år som insatsförband övergår förbandet till att bli ett reservistförband. På detta sätt undviks också dagens parallella system för produktion av nationella förband, respektive internationella förband.

Försvarets huvuduppgift, väpnad strid, samt statsmakternas krav att operativ förmåga för den nationella försvarsdimensionen skall upprätthållas på lång sikt, begränsar för närvarande möjligheterna till en mer omfattande avveckling av förmågor eller kompetenser. Den ekonomiska ramen för Försvarets medger dock sannolikt inte att regeringens krav på operativ förmåga kan uppfyllas. Nuvarande bredd vad avser operativ förmåga bedöms därför behöva minska och fler förmågor och/eller delförmågor upprätthållas som kompetenser genom olika kompetensstrategier.

Mot denna bakgrund har, inom ramen för perspektivplanarbetet, tre viktigare och sammanhängande frågor kunnat urskiljas.

Den första frågan rör utformningen av Försvarets förmågeprofil. Denna fråga bör ta sin utgångspunkt i vilken förmåga som krävs i närtid, såväl för internationella som nationella insatser och vilken förmåga som krävs på längre sikt för den nationella försvarsdimensionen.

Den andra frågan rör Försvarets insatsprofil och avser vilken insatsförmåga Försvarets skall ha i närtid. Det är av central vikt att Försvarets viljestyrta finner sin roll både i de internationella satsningarna och för de nationella uppgifterna. Denna fråga bör ta sin utgångspunkt i hur Försvarets förmåga till väpnad strid bäst säkerställs.

Den tredje frågan rör avvägningen mellan insatsförmåga och kompetens där ett ställningstagande krävs om vilka förmågor som skall upprätthållas som kompetenser. Denna fråga berör även vilka strategier som kan användas för att upprätthålla kompetenserna över tiden.

För att belysa en möjlig metod för att överse Försvarets insatsförmåga redovisas exempel på olika insatsprofiler som beskriver möjliga kriterier för urval av Försvarets insatsförmåga. Utformningen av den framtida Försvarets bör ta sin utgångspunkt i en balanserad kombination av dessa profiler. De förmågor som krävs för insatser på kort och medellång sikt bör utgöra Försvarets insatsprofil, övriga förmågor bör ingå i Försvarets kompetensprofil. Insatsprofil och kompetensprofil bildar tillsammans Försvarets förmågeprofil.

Insatsprofilerna beskriver tänkbara krav på framtida insatsförmågor för Försvarsmakten. Tre utrerade alternativ (A, B och C) har utvecklats. Alternativen är inte ömsesidigt uteslutande och har valts för att belysa konsekvenser av följande krav som såväl Försvarsberedningen som Försvarsutskottet tidigare påpekat:

- Den fortsatta utformningen av Försvarsmakten skall ge Sverige större möjligheter att aktivt bidra till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga och den gemensamma säkerheten. Utvecklingen av snabbinsatsförmåga (Insatsprofil A) skall kombineras med en fortsatt förmåga att bidra till uthålliga fredsfrämjande insatser (Insatsprofil B).
- Försvarsmaktens roll vid skydd mot terrorism handlar i första hand om stöd till andra myndigheter i form av bland annat underrättelse- och säkerhetstjänst, NBC-resurser och logistik (Insatsprofil C). Samtidigt kan ökande krav komma att ställas på Försvarsmakten när det gäller samhällets försvar mot terrorism. För Försvarsmaktens del kan detta innebära krav på förmåga att på stor bredd och över tiden kunna skydda samhällsviktiga infrastrukturer mot fysiska angrepp. Särskilt viktigt är att Försvarsmakten kan ingripa mot hot som riktas från arenor där endast Försvarsmakten har förmåga att verka, d.v.s. främst vid angrepp från sjö- och luftarenorna.

Insatsprofilerna skall således inte ses som ömsesidigt uteslutande och som ett färdigt underlag för ett slutgiltigt val avseende Försvarsmaktens insatsförmåga. Istället utgör profilerna underlag för regeringen, i syfte att erhålla inriktning för kommande års planeringsarbete, för att kunna utforma en sammanvägd insatsförmåga med inslag från de olika insatsprofilerna. Oavsett val av sammanvägd insatsförmåga tvingas Försvarsmakten fokusera och prioritera till vissa områden.

Försvarsmakten skall inte enbart dimensioneras av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Gemensamt för samtliga profiler är därför kravet på förmåga till väpnad strid utgående från de doktrinära grunderna.

Vissa ingångsvärden som i grunden bedöms vara styrande för statsmakternas krav på Försvarsmaktens förmåga är ännu inte helt klarlagda. Det gäller Sveriges fortsatta roll inom EU:s kapacitetsutveckling och vilka krav detta kan komma att ställa på ytterligare svenska bidrag till EU:s krishanteringsförmåga. Nya krav kan även komma att ställas på Försvarsmakten inom ramen för samhällets skydd mot terrorism. Även dessa frågor bör behandlas i samband med att Försvarsmaktens insatsförmåga ses över.

Läsanvisning

Perspektivplaneringen har i 2005 års rapport fokuserat på utformningen av Försvarmakten inom tioårsperspektivet utifrån behovet av fortsatt snabb reformering. Kapitel 1 utgör en introduktion till övriga delar av rapporten. Kapitlet innehåller förutom en sammanfattning av rapporten även läsanvisningar och en beskrivning av syftet med perspektivplaneringen.

Rapporten tar i kapitel 2 avstamp i statsmakternas krav som grund för den fortsatta utformningen av Försvarmakten. Bedömningar om statsmakternas långsiktiga krav bortom försvarsbeslutsperioden utgör en viktig del av perspektivplaneringen. Försvarmakten har i årets perspektivplanering gjort bedömningen att försvarsberedningens rapport från juni 2004 har den parlamentariska förankring och den långsiktiga inriktning som krävs för att rapporten skall kunna läggas till grund för Försvarmaktens antaganden om statsmakternas inriktningar i ett längre tidsperspektiv.¹ I kapitlet redovisas Försvarmaktens tolkning av viktigare krav ur beredningens rapport.

Kapitel 3 beskriver viktigare trender i omvärldsutvecklingen sett i ett tioårsperspektiv. Kapitlet omfattar utgångsvärden rörande bl a andra länders försvarslösningar, erfarenheter av närtida konflikter, FN:s, EU:s och Nato:s utveckling, bedömningar om nationella hot och utvecklingstrender inom försvarsindustrisektorn. Kapitlet bör utgöra grund för fortsatta bedömningar om krav på Försvarmaktens operativ förmåga, insatsförmåga och kompetenser. Detta utvecklas djupare i kapitel 7.

I kapitel 4 beskrivs de strukturella utmaningar Försvarmakten har att hantera för att komma vidare i det reformarbete som inletts. Det är främst de förmågeskapande systemen för förbandsutbildning, personal- och materielförsörjning som behöver utvecklas så att de på ett mer ändamålsenligt sätt svarar mot såväl dagens som framtidens behov. Kapitlet beskriver utmaningarna och utgör utgångsvärde för de förslag till utveckling av systemen som presenteras i kapitel 5 och 6.

I kapitel 5 och 6 lämnar Försvarmakten förslag till hur de förmågeskapande systemen för förbandsutbildning och materielförsörjning bör utvecklas för att möta Försvarmaktens behov. Förslag rörande utvecklingen av personalförsörjningssystemet begränsas till försörjningen av de olika förbandskategorierna med befäl kopplat till utvecklingen av förbandsutbildningssystemet. Övriga förslag rörande utvecklingen av personalförsörjningssystemet lämnar Försvarmakten i en särskild redovisning hösten 2005.

¹ Ds 2004:30, Försvar för en ny tid, 1 juni 2004.

Nuvarande bredd vad avser operativ förmåga bedöms behöva minska och fler förmågor och/eller delförmågor upprätthållas som kompetenser genom olika kompetensstrategier. För att belysa en möjlig metod för att överse Försvarets operativa förmåga, insatsförmåga och behov av kompetenser redovisas i kapitel 7 exempel på olika insatsprofiler som kan ligga till grund för urval av insatsförmågan. Kapitlet beskriver hur utformningen av den framtida Försvarets bör ta sin utgångspunkt i en balanserad kombination av dessa profiler. De förmågor som krävs för insatser på kort och medellång sikt bör utgöra Försvarets insatsprofil, övriga förmågor bör ingå i Försvarets kompetensprofil. Insatsprofil och kompetensprofil bildar tillsammans Försvarets förmågeprofil.

Till rapporten hör även fyra underbilagor; I underbilaga 4.1, som är hemlig, redovisas de fem scenarier som legat till grund för EU:s kapacitetsutvecklingsarbete och de två scenarier som utgjort grund för perspektivplaneringens bedömningar kring vilken operativ förmåga nationella hot kan komma att kräva. I underbilaga 4.2 ges en fördjupning av trender avseende andra länders försvarslösningar. I underbilaga 4.3 beskrivs de militärteoretiska grunder som ligger till grund för förmågan att genomföra väpnad strid. Slutligen beskrivs i underbilaga 4.4 det utvecklade värnplikts- och förbandsutbildningssystemet djupare.

./4.1 (H)

./4.2

./4.3

./4.4

Perspektivplaneringens syfte

Perspektivplaneringen utgör överbefälhavarens verktyg för att ”titta bakom hörnet”, det vill säga att vara ett redskap för att identifiera avgörande frågor för Försvarets framtida utformning och utveckling. Detta innebär att även alternativ utanför nu gällande försvarspolitisk inriktning och gällande regelverk blir belysta.

Perspektivplaneringens syfte är att analysera konsekvenser av liggande planering, att beskriva en önskad Försvarets i form av en eller flera målbildsinriktningar utgående från framtida krav och politisk viljeinriktning samt att beskriva vägen till dessa med de konsekvenser som blir en följd av de val som behöver göras. Perspektivplaneringen tillgodoser såväl behovet av underlag för politiska beslut som Försvarets interna behov.

Tänkbara alternativ inom olika områden klarläggs, konsekvenser av olika val beskrivs och jämförelser med utländska förhållanden görs. Perspektivplaneringen utgör Försvarets interna idégenerering och skapar underlag för Överbefälhavarens överväganden om långsiktig inriktning. Resultatet utgör också underlag för Överbefälhavarens framställan till regeringen om behov av förändring av gällande regelverk och planeringsinriktning.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2005 uppdragit åt Försvarets att senast den 15 maj 2005 lämna en rapport med nedan angiven omfattning.

Utdrag ur regleringsbrev för 2005:

”Perspektivplaneringen skall redovisas senast den 15 maj 2005 och bland annat omfatta framtida konflikter, trender i teknik- och doktrinutveckling, idéer för Försvarsmaktens långsiktiga utveckling m.m. Redovisningen skall omfatta vägvalsfrågor avseende långsiktig funktions- och förbandsutveckling.”

Perspektivplaneringen har i 2005 års rapport fokuserat på utformningen av Försvarsmakten inom tioårsperspektivet utifrån behovet av fortsatt snabb reformering.

2. Statsmakternas krav

Försvarsmakten utgör ett säkerhetspolitiskt instrument där statsmakternas krav och inriktning utgör grunden för utformningen av Försvarsmakten. Bedömningar om statsmakternas långsiktiga krav bortom försvarsbeslutsperioden utgör därför en viktig del av perspektivplaneringen. Försvarsmakten har i årets perspektivplanering gjort bedömningen att försvarsberedningens rapport från juni 2004 har den parlamentariska förankring och den långsiktiga inriktning som krävs för att rapporten skall kunna läggas till grund för Försvarsmaktens antaganden om statsmakternas inriktningar i ett längre tidsperspektiv. I det följande kapitlet redovisas Försvarsmaktens tolkning av viktigare krav ur beredningens rapport. Kraven redovisas utan värdering av i vilken omfattning Försvarsmakten för närvarande uppfyller de angivna kraven. Kapitlet avslutas med ett avsnitt där Försvarsmakten redovisar de konsekvenser kraven bedöms få för Försvarsmaktens fortsatta utveckling.

Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Försvarsberedningen menar att Sveriges säkerhet på ett avgörande sätt har stärkts i och med den ökande europeiska integrationen, i synnerhet genom Estlands, Lettlands, Litauens och Polens medlemskap i Nato och EU. Samtidigt menar beredningen att det trots denna positiva utveckling finns allvarliga, gränsöverskridande hot mot vår säkerhet. Dessa hot måste bedömas i ett vidare perspektiv än det nationella, och kan bäst mötas genom internationell samverkan och multilaterala lösningar.

Beredningen menar att ett militärt väpnat angrepp enskilt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Däremot kan militära incidenter inte uteslutas, inte heller att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå i framtiden. Försvarsberedningen anser därför att Sverige även fortsättningsvis behöver upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens att möta olika typer av militära hot. Det militära försvaret skall inte enbart dimensioneras av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Beredningen menar att det därför är nödvändigt att behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym förband än vad den direkta militä-

ra hotbilden mot Sverige kräver. Samtidigt som dessa resurser gör att en grundläggande försvarsförmåga och kompetens kan upprätthållas, kan de också till betydande del användas för insatser.

Ett vidgat hotbildsbegrepp

Genom den säkerhetspolitiska utvecklingen de senaste femton åren har det som hotar kommit att ändra karaktär. Exempelvis internationell terrorism, sönderfallande stater, organiserad brottslighet, sårbarheter i vår infrastruktur eller allvarliga konsekvenser av naturkatastrofer har kommit att få allt större betydelse för värandet av vår säkerhet. Detta innebär att det som hotas, och som behöver skyddas, delvis också har kommit att förändras.

EU:s konstitutionella fördrag kompletteras med olika strategier som anger hur unionen avser agera i olika situationer. En av dessa strategier är den europeiska säkerhetsstrategin.² Denna pekar särskilt ut fem hot mot Europas säkerhet:

- Terrorism.
- Spridning av massförstörelsevapen.
- Regionala konflikter.
- Sönderfallande stater.
- Organiserad brottslighet.

Den svenska bedömningen av vad som hotar harmoniserar väl med EU:s. Försvarsberedningen menar att det är av underordnad betydelse var hotet har sitt ursprung eller i vilken form hotet manifesteras. Det är inte heller med nödvändighet hotets karaktär som avgör om ett hot är av säkerhetspolitisk art, utan dess konsekvenser. Förebyggande åtgärder för att förhindra olika former av hot, liksom konsekvenshantering, berör ett brett spektrum av områden, både nationellt och internationellt. Gränserna mellan olika former av hot blir otydligare, och får därmed även konsekvenser i tydligheten av vilka åtgärder och medel som behövs för att hantera dessa.

Försvarsberedningen anser att det mest allvarliga och uppmärksammade hotet i dag utgörs av terroristhot från icke-statliga organisationer och statsunderstödd sabotageverksamhet. En mer utbredd, extrem, internationell terrorism utgör ett betydande hot mot nationell säkerhet och staters auktoritet. Detta kan bland annat ske genom terroristorganisationers förmåga att använda asymmetriska medel för att slå direkt mot samhällets ledning, nyckelfunktioner och nyckelresurser. Ett hot av det allvarligaste slaget, utgörs av terrorism med nukleära, biologiska eller kemiska medel. Även de psykologiska effekterna på befolkningen av terroristhandlingar eller hot om sådana måste uppmärksammas. Bombdåden i Madrid och

² EU:s konstitutionella fördrag är ännu inte ratificerat, men säkerhetsstrategin ”*A Secure Europe in a better World – European Security Strategy*” antogs av unionens regeringschefer i Bryssel i december 2003.

kopplingen till tillbakadragandet av de spanska förbanden i Irak, samt den opinionseffekt kidnappningen av västerländska medborgare i Irak gett, är exempel på detta fenomen. Även aktioner riktade mot symbolvärden, t ex World Trade Center i New York, kan åstadkomma rädsla, frustration och skada i samhället samt t.o.m. påverka världsekonomin.

Försvarsmaktens uppgifter

Regeringen anger att Försvarsmaktens huvuduppgift är att upprätthålla förmågan till väpnad strid. Förmågan möjliggör att Försvarsmakten kan användas för olika syften och för att lösa olika uppgifter. De tre uppgifter/syften som anges i försvarsbeslutspropositionen är att:³

1. Hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld.
2. Vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insatser.
3. Efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet.

Utvecklingen av insatsorganisationen

Det konkreta målet för Försvarsmaktens verksamhet på kort och medellång sikt, är att skapa användbara och tillgängliga insatsförband. Försvarsberedningen menar att det i detta sammanhang är rimligt att förbandstyper som ursprungligen tagits fram utifrån invasionsförsvarets behov, prövas utifrån militär ändamålsenlighet i ett ekonomiskt läge som kräver kraftiga prioriteringar.

Förmågan att göra insatser, främst internationellt, är på kort och medellång sikt den enskilda faktor som mest kommer att påverka Försvarsmaktens verksamhet. I förhållande till de resurser som satsas på det militära försvaret i dag, är insatsförmågan enligt försvarsberedningens mening låg. Användning i höga konfliktnivåer och hög beredskap kräver anställd och tjänstgörande personal i samövade förband, och bör enligt beredningen ingå i insatsorganisationen i betydligt högre utsträckning än idag. Sådana förband kommer på många sätt att bli de mest kvalificerade i insatsorganisationen, både personellt och materiellt, och bör därför hållas samman eller i varierande grad reorganiseras efter en genomförd insats. Den del av den fredsfrämjande internationella verksamheten som inte kräver en hög beredskap eller hög grad av samövning, kan troligen även fortsättningsvis bedrivas med per-

³ Prop 2004/05:5, Vårt framtida försvar, 23 september 2004.

sonal som rekryteras när behov uppstår och där förbandet blir tillfälligt sammansatt för varje insatsperiod.

Försvarsmaktens personalpolitik

Sveriges ambition rörande internationella insatser måste vara den viktigaste styrande parametern för personalpolitiken på kort och medellång sikt. Försvarsberedningen menar att Försvarsmakten kräver en ändamålsstyrd och ekonomiskt robust personalpolitik där officerare först och främst tjänstgör i befattningar som kräver det yrkeskunnande som är unikt för militär personal. Officerarnas kompetens och förmåga skall främst relateras till insatsorganisationens behov.

Betydligt färre officerare än i dag behövs i den framtida stabsorganisationen och i högre officersgrader. Detta innebär att antalet stabs- och förvaltningsbefattningar som kräver militär officerskompetens är begränsat, och även dessa befattningar skall i första hand vara motiverade utifrån insatsorganisationens behov. Försvarsberedningen menar att det systematiskt bör prövas om officersbefattningarna kan utgå eller ersättas med civil personal. I linje med detta bör utbildningen till högre officersbefattningar reduceras. Militär fackutbildning på denna nivå bör också kunna samordnas med andra länder eller inhämtas utomlands. En relevant civil universitets- och högskoleutbildning bör även vara ett viktigt grundelement i förberedelserna för att nå högre officersgrader.

En ny syn på rekrytering krävs för att i tillräcklig omfattning få rätt personal, i synnerhet till de internationella uppdragen. Principerna för uttagning till grundutbildning bör vara grundad på lämplighet, villighet och intresse för internationell tjänstgöring. Detta bör kombineras med tidsbegränsade kontrakt för vissa förband. Även alternativa rekryteringsformer än genom traditionell grundutbildning bör främjas, vilket är av särskild vikt också för att skapa bättre förutsättningar för att kunna höja andelen kvinnor inom Försvarsmakten.

Försvarsberedningen bedömer att två faktorer är centrala för Försvarsmaktens personalförsörjning. Dels att den militära personalen inriktas på att först och främst tjänstgöra i verksamhet som är direkt kopplad till insatsorganisationens utbildning, övning och insatser, dels att Försvarsmakten inte skall ha permanenta avvecklingskostnader för militär personal som passerat ett visst åldersläge. För att undvika dessa höga avvecklingskostnader bör Försvarsmakten pröva ett system med tidsbegränsade anställningar för militär personal. Ökad fokus kan då också läggas på officerarnas uppgifter i insatsorganisationen och i trupputbildning, samtidigt som ett för stort antal officerare i högre grader motverkas. Det är också väsentligt att utnyttja tillgängliga officerare inom Försvarsmakten utifrån de speciella förhållanden som fullmaktsanställningarna medför, att frigöra officerare från förvaltning till operativ verksamhet, samt att minimera kostnaderna för avveckling, nu och i framtiden.

Försvarsberedningen trycker på vikten av att internationell tjänstgöring skall vara ett obligatorium för officerare. Beredningen menar att det är orimligt att officerare skall kunna välja om de skall delta i en av de viktigaste uppgifterna för Försvarsmakten. Det bör, enligt beredningens mening, vara ett villkor för befordran att ha ett anställningsavtal som inkluderar tjänstgöringsskyldighet vid internationella insatser. En viktig aspekt rörande tjänstgöring vid internationella insatser är att det finns fullständiga avtal, så att inga oklarheter om försäkringsskydd föreligger, vare sig för den enskilde eller dennes anhöriga. Både statsmakterna och Försvarsmakten måste likaså vara väl förberedda att hantera situationer som kan uppstå om svenska förband hamnar i strid och åsamkas förluster.

Materiel- och industrifrågor

Försvarsberedningen menar att i internationell jämförelse tar anskaffning av försvarsmateriel, underhåll, modifiering, och forsknings- och utvecklingsverksamhet en relativt stor andel av den svenska försvarsbudgeten. Även den beloppsmässiga nivån är relativt hög i jämförelse med andra mindre länder, t ex de nordiska.

Materielanskaffningen, och i tillämpliga delar utvecklingen, måste vara direkt spårbar till insatsorganisationens identifierade och prioriterade behov. Huvudalternativet bör vara anskaffning och fördelning av materiel förbandsvis, efter den prioritet insatsförbandet har inom ramen för en differentierad insatsberedskap. Detta kommer att förstärka den trend som inletts att anskaffa materiel i korta serier. Dessa krav, och behovet att minska kostnaderna för materielanskaffningen, måste leda till en prioritering av utvecklingsinsatserna, ett ökat internationellt samarbete samt ett större inslag av direktanskaffning av ny eller begagnad materiel.

Ingångna avtal som betingats av tidigare försvarsmaktsstrukturer måste, så långt möjligt, anpassas till de förbandsvolymer och de behov som Försvarsmakten kommer att ha framgent. Viktiga inslag i materielförsörjningen är ökat europeiskt och transatlantiskt samarbete, samt kraven på interoperabilitet. Samarbeten i gemensamma projekt, standardisering och arbetsfördelning mellan nationer eller regioner kommer sannolikt att ske via de strukturer som nu etableras i Europa. Det är angeläget att svensk försvarsindustri positioneras så att den kan finna en plats i dessa gemensamma ansträngningar.

Vid avveckling av materiel samt drift och underhåll av befintliga materielsystem måste Försvarsmakten söka lösningar som medför största möjliga kostnadseffektivitet för staten, t ex genom överföring av materiel till andra myndigheter. Ansvaret för materielen under delar av livscykeln bör i högre grad än i dag övertas av industrin i stället för att Försvarsmakten själv svarar för detta. Försvarsberedningen anser att rationaliseringar inom detta område inte har tillvaratagits i tillräcklig utsträckning, i synnerhet kopplat till strävanden att minska kostnaderna för logistik- och stödverksamheten inom Försvarsmakten.

Regeringen anger i försvarsbeslutspropositionen att särskilda nischer inom forskning och teknikutveckling skall prioriteras för att ge Sverige önskvärd kompetens inom försvarsmaterielområdet.⁴ De nischer som tills vidare bör prioriteras är:

- Nätverksbaserade ledningssystem
- Flygfarkoster
- Stridsfordonssystem
- Bekämpningssystem med kort räckvidd
- Robusta telekommunikationssystem

Rationalisering av den gemensamma förvaltningen

Försvarsberedningen menar att kostnaderna för den gemensamma förvaltningen utgör en betydande del av den totala försvarsbudgeten. Mot bakgrund av att den insatsorganisation som i framtiden skall övas och utbildas, personal- och materieförsörjas m.m. blir avsevärt mindre, bör det ske en anpassning av de samlade resurserna för förvaltningen.

Betydande besparingar och rationaliseringar bör kunna ske. Vissa verksamheter bör, helt eller delvis, kunna övervägas för integration med Försvarsmakten. Det gäller verksamheter som är beroende av de volymer av förband som Försvarsmakten skall sätta upp, exempelvis utbildning, fastighetsförvaltning och materieladministration. Dessutom kan ambitionsminskningar och en mer restriktiv prioritering av verksamhet behöva övervägas, t ex inom forskning och teknikutveckling.

Konsekvenser för Försvarsmakten

Det vidgade säkerhetsbegreppet och helhetssynen på samhällets förmåga att hantera hot och risker har medfört en gradvis förskjutning från en väl definierad och etablerad hotbild som styrande för Försvarsmaktens utveckling, till en mer osäker bild av vilka hot och risker som Försvarsmakten skall kunna hantera. Detta avspeglas inte minst i synen på Försvarsmaktens uppgift och därmed sammanhängande krav på förmåga i olika avseenden.

Uppgiftsställningen betonar förmågan till väpnad strid som dimensionerande för Försvarsmaktens verksamhet. Det är denna förmåga som ger statsmakterna handlingsfrihet att möta olika händelseutvecklingar, hot och risker. Svenska militära resurser är ett säkerhetspolitiskt instrument som i internationell samverkan skall kunna sättas in för att möta hot mot europeiska, och därmed svenska, säkerhetsintressen. Hög förmåga och förmåga inom en stor funktionsbredd gör Försvarsmakten till ett mångsidigt och relevant säkerhetspolitiskt instrument.

⁴ Prop 2004/05:5, Vårt framtida försvar, 23 september 2004.

Försvarsmakten bedömer att uppgifterna kan komma att variera över tiden beroende på statsmakternas ambitioner och omvärldsläget, men det är förmågan till väpnad strid som skapar handlingsfriheten. Försvarsmaktens centrala uppgift blir därför att över tiden bibehålla och utveckla denna förmåga, samtidigt som såväl nationella som internationella insatser skall kunna genomföras för att kunna hävda svenska säkerhetsintressen. För Försvarsmaktens del innebär detta att ökade krav ställs att Försvarsmakten kan svara upp mot oväntade händelseutvecklingar och ikläda sig de olika roller som krävs för att den politiska viljan skall kunna omsättas i handling. Förmåga att kunna möta hastigt uppväxande och växlande hot och risker över ett brett spektrum blir därmed viktigare än att ha hög förmåga inom ett begränsat område.

Försvarsberedningen menar att betydligt färre officerare än i dag behövs i den framtida stabsorganisationen och i högre officersgrader. Försvarsmakten uppfattar att det ökande internationella engagemanget leder till ökat behov av svensk representation i internationella staber på olika nivåer. I regel är det officerare i högre officersgrader som efterfrågas för sådana befattningar. Å andra sidan kommer Försvarsmakten att framgent pröva om yrkesofficersbefattningar kan utgå eller ersättas med reservofficerare, civil personal eller annan anställd/kontrakterad personal. Arbetet med dessa frågor fortsätter i Försvarsmakten och ett samlat underlag rörande personalförsörjningssystemet skall vara klart i november 2005.

3. Omvärldsutveckling

Erfarenheter och trender från närtida konflikter

Erfarenheter och trender från närtida konflikter bör utgöra en viktig grund för de överväganden som Statsmakterna och Försvarsmakten har att ta ställning till då Försvarsmaktens framtida utformning skall övervägas. Detta avsnitt innehåller en bred sammanställning av erfarenheter från några av de större militära operationerna under det senaste decenniet.

Gemensamt för operationerna är att de genomförts på långa avstånd från hemlandet där försörjningssystemet med logistikbaser av olika karaktär är viktigt, och i områden med ovant klimat och annan kultur. De har genomförts av koalitioner ledda av FN, Nato, EU eller en resursstark ”*lead nation*” där deltagande nationer förväntas kunna samverka med övriga aktörer. Operationerna hanterar komplexa konflikter som tenderar att hålla sig i den urbana miljö där människor lever. De gäller ofta konflikter med en tydlig asymmetrisk karaktär inte minst vad gäller tekniska resurser. Allt detta är tydliga trender som styr vilka erfarenhetsområden som bedöms som mest relevanta från svensk synvinkel.

Samverkan i någon form av koalition kommer med största sannolikhet vara genomgående för alla svenska internationella insatser i en överskådlig framtid. Erfarenheterna visar tydligt att koalitionsoperationer ställer stora krav på förmåga till doktrinär, arbetsprocessmässig såväl som teknisk interoperabilitet. Oavsett vilken av dessa som väger tyngst visar erfarenheterna att doktrinär och arbetsprocessmässig interoperabilitet – centralt här är mänskliga relationer, tillit och lojalitet – inte kan ordnas under en oftast tidspressad förberedelsefas inför en insats. Det är något som utvecklas och upprätthålls genom kontinuerligt, långsiktigt och metodiskt arbete med personalutbyte, samverkansofficerare och gemensamma övningar. Det är alltså viktigt för Sverige att satsa resurser på den här typen av aktiviteter.

Ytterligare en trend som har blivit tydligare under de senaste åren är att militära operationer oftast spänner över flera nivåer på konfliktskalan och utspelar sig helt eller delvis i urban miljö och i viss mån även i kustzonen ”*Littoral*”.⁵ Detta har medfört ett ökat fokus på ”*force protection*” och för den enskilde soldaten kan det innebära att denne skall kunna hantera hela spektrat från humanitär hjälp och fredsbevarande verksamhet till fullskalig konflikt, s.k. ”*3-block-war*”.⁶ Operationer i urbana miljöer är komplexa och erfarenheterna visar tydligt på värdet av att ha förmågan att agera i allsidigt sammansatta stridsgrupper och ha tillgång till vapensystem med graderad verkan. Närtida erfarenheter av militära operationer i urban terräng (MOUT) är följaktligen mycket intressanta. I MOUT återkommer flera erfarenheter som redan nämnts, t ex vikten av skydd av egen trupp och förmåga till ”*3-block-war*”.

Utöver detta finns en hel del intressanta erfarenheter kring nyttjandet av tillfälligt sammansatta förband och verkansförmågor. Dessa har visat på värdet av förmågan att agera i allsidigt sammansatta stridsgrupper och enklare kunna anpassa taktiken efter situationsbehovet. Både avseende behovet av olika typer av manöverförband och att redan på taktisk nivå kunna samordna enheter från olika försvarsgrenar. Förmåga till samverkan med flyg och helikoptrar har visat sig viktigt, men samtidigt har inte ”Close Air Support” (CAS) kunnat ersätta behovet av egen indirekt eld då flyget många gånger har för långa svarstider då det behövs eldunderstöd. Under Irakkriget var responstiderna för artilleriunderstöd mycket korta, eldgivningen skedde oftast inom 2-3 min från anrop om eldunderstöd, medan flygets responstider på 10-15 min var för långa för att kunna ge understöd. Slutsatsen blir att luftburen eldkraft inte ersätter artilleri utan att de båda kompletterar varandra.

⁵ Erfarenheterna rörande konflikter i kustzon hänför sig främst till brittiska erfarenheter från senaste Irakkriget där operationer genomfördes i anslutning till kustzonen i sydöstra Irak.

⁶ Termen beskriver scenarier där trupper parallellt eller inom en mycket kort tidsrymd är inblandade i ett spektrum av aktioner, från humanitära insatser, via fredsbevarande och fredsframtingande aktioner till fullskalig strid, inom ett så begränsat område som tre stadskvarter.

Stridsvagnar har använts mer än väntat, även i urban terräng. Under Irakkrigets gällande insatsregler ”*Rules of Engagement*” (ROE) samt kravet på minsta möjliga skada på tredje man ”*collateral damage*” och med en begränsad tillgång till olika vapensystem med graderad verkan kom bl.a. britterna att använda stridsvagnar mer flitigt än vad själva stridssituationen sett mot hotnivå krävde. Stridsvagnens höga skyddsnivå kompenserar även för bristfällig lägesuppfattning i en fientlig miljö. Slutsatsen är därför att markstridskrafterna även fortsättningsvis kommer att behöva hela spektrat från lätta till tunga förband i denna typ av konflikt.

Inom den maritima arenan visar erfarenheter på den betydelse som sjöstridskrafter kan ha även för landoperationer. Det är främst tidigt inträde i operationsområdet och kraftprojektion som har lyfts fram.

Erfarenheterna av samverkan mellan flyget och marktrupperna har varit mycket goda under senare operationer. Dock behöver förmågan till precisionsbekämpning i alla väder utvecklas samt att förkorta svarstider och målval. Förmåga till luftöverlägsenhet har varit en förutsättning under operationerna och den har genomförts i samverkan mellan flera olika flygsystem på ett bättre sätt efterhand som ett gemensamt taktiskt nätverk erhållits.

Erfarenheterna från genomförda operationer måste också tas till vara och snabbt inlemmas i utbildning och planering, t ex vad gäller materielbehov. Men förutom utbildning och rätt materiel är denna typ av förmåga något som kräver praktisk erfarenhet. Och det är viktigt att personalförsörjningssystemet har tydliga incitament så att så många som möjligt skaffar sig egen praktisk erfarenhet genom utlandsmissioner.

Avslutningsvis är även erfarenheterna från digitalisering och krigföring i snabbt växlande tempo av stort intresse för Sverige. Det finns exempel på goda erfarenheter av nätverkslösningar för t ex igenkänning s.k. ”*Blue Force Tracking-system*”. Men utredningar har också visat att god sensortäckning inte är en garanti för god lägesuppfattning då en minst lika viktig faktor som tekniken är god tillgång på resurser för analys och informationsspridning. Dessutom kompliceras saken av att informationsbehovet skiljer mycket åt mellan olika nivåer och befattningshavare. Utredningar identifierade en s.k. ”*digital divide*” under senaste Irakkriget då lägesuppfattningen var acceptabel på divisionsnivå och högre medan den på brigadnivå och lägre nivåer bitvis var dålig.

Under perioden 1989 till 2003 har totalt 129 väpnade konflikter ägt rum. I förhållandet mellan långvariga och kortvariga konflikter utgör de långvariga största andelen. Vad avser intensitet utgör de lågintensiva konflikterna största andel av konflikterna. Den vanligaste typen av konflikt är långvariga med högintensitet. Kortvariga konflikter med låg intensitet svarar för drygt av konflikterna. Afrika är den region som drabbats av flest konflikter. Endast 16 av konflikterna kan kategoriseras som mellanstatliga. Tolv av dessa var av hög intensitet.

Trender avseende andra länders försvarslösningar

Krav på snabba insatser och förmåga till globala insatser

Sedan ett decennium genomför flertalet av Europas försvarsmakter och USA, i varierande takt, en ominriktning mot krishantering bortom eget territorium. Militära, konventionella hot mot hemlandet har i stort sett helt försvunnit som dimensioneringsgrund och ersatts av just förmåga till militär krishantering, där olika transnationella hot, bl.a. terrorism, utgör viktiga inslag.

Det finns dock skillnader i synen på försvarets roll i hantering av terrorismen och andra nya hot. En del länders, främst USA, nuvarande agerande och prioritering – är att slå ut terrorister i huvudsak med militära medel och även i förebyggande syfte – ett tillvägagångssätt som skiljer sig från många europeiska länder där betoningen alltjämt ligger på icke-militära medel och en blandning av politiska, diplomatiska och ekonomiska instrument.

Avseende den militära krishanteringen sker satsningen på förmågan till globala insatser.⁷ Här har USA den ledande rollen, den strategiska rörlighet och logistiska förmåga som krävs för detta finns inte i samma utsträckning hos övriga, vilket ger längre förberedelse- och grupperingstider och begränsar även storleken på insatta styrkor. Vad gäller sjö- och flygstridskrafter är den amerikanska överlägsenheten betydande, och för flera kategorier av delförmågor saknas idag europeiska motsvarigheter. Storbritannien och Frankrike är i Europa helt dominerande vad gäller förmåga till globala operationer.

Satsningen på förmåga till globala operationer och insatser i form av ”*small and medium scale operations*” i kombination med de erfarenheter som dragits från de genomförda konflikterna har lett till en omfokusering från division till brigad i många länder. Brigaden kommer därmed att vara grundfundamentet för att bilda tillfälligt sammansatta stridsgrupper. Exempelvis Storbritannien lägger stor vikt vid att dels förändra den ständiga sammansättningen av sina brigader och samtidigt förändra balansen mellan lätta, medeltunga och tunga manöverförband. Andelen tunga manöverförband kommer att minska samtidigt som det betonas att dessa har en klar och tydlig roll att spela vid ”*larger scale operations*” av typen senaste Irakkriget och det brittiska bidraget i form av ”*Operation Telic*”. Denna typ av insatser bedöms dock fortsättningsvis utgöra mer undantag än regel.

⁷ Operationer som över tiden genomförs på stora avstånd från hemlandet.

Förändringar avseende personalförsörjning

Den internationella trenden med krav på snabba insatser och förmåga till krishantering bortom eget territorium har i Europa lett till att många länder har övergett sina värnpliktssystem och infört yrkesförsvaret, medan andra har valt att utveckla sina värnpliktssystem. Få länder kallar fortfarande in en majoritet av årskullen för grundutbildning. De länder som har kvar värnpliktssystem har valt att införa olika typer av mixade personalförsörjningssystem med kontrakt eller tidsbegränsade anställningar för soldater och sjömän som ska ingå i förband avsedda för internationella uppgifter. Skillnaden mellan ett yrkesförsvaret och ett mixat/kontraktssystem är bl a att i yrkesförsvaret anställs soldaterna under lång tid (decennier) och i ett mixat system som baseras på värnplikt tjänstgör soldaterna kvar efter grundutbildning under ett fåtal år. Inget europeiskt land har valt att förändra värnplikten till att omfatta plikt att delta i internationella insatser.

Den generella europeiska nedtoningen av territoriellt försvar har ställt andra krav även på officersbehoven. Flera länder har sedan tidigare haft system för karriärväxling för officerare som inte längre kan uppfylla kraven för att ingå i insatsförband med hög tillgänglighet och som inte kan beredas andra relevanta arbetsuppgifter. Andra länder, bland annat våra nordiska grannländer, har infört eller håller på att införa system som underlättar för karriärväxling för att komma till rätta med obalanser i åldersstrukturerna. Man har infört visstidsanställningar eller kontraktanställningar.

Materiella avvägningar

I ett antal länder jämförbara med Sverige har de senaste och aktuella försvarsbesluten pekat på kontinuitet mer än förändring. En trend är viljan att förbättra respektive lands insatsförmåga samt täcka brister i rörlighet och logistisk förmåga som utgör grunden för globala operationer. Detta avspeglas inte minst i dessa länders aktuella materielprojekt, där strategisk och taktisk transportkapacitet, förmåga till precisionsbekämpning på långa avstånd och förstärkt underrättelse- och ledningsförmåga utgör tydliga inslag.

Det råder ett antal motsatsförhållanden kring materielinvesteringarna som bl a berör avvägningen mellan insatsförmåga här och nu kontra investeringar för framtiden samt avvägningen mellan nationella resurser kontra multinationella lösningar. Länder drabbas även i varierande grad av problemet med handlingsfrihet som är begränsad av tidigare beställningar. Detta gäller ofta inköp av moderna plattformar i stora serier över en längre tidsperiod. För de länder som vill ha autonoma resurser samt förmågor över hela konfliktspektrat – Storbritannien, Frankrike och USA – är det ofta svårt att avbryta stora projekt även när dessa blivit avsevärt dyrare att genomföra. Bakom ligger ofta intressen att säkerställa den nationella försvarsindustrin. I kontrast står resurssvaga länder som t ex Danmark som priorite-

rar multinationella lösningar. Dessa har lättare att välja bort förmågor och satsa på ökad specialisering.

Överenskommelser inom multinationella organisationer som Nato:s PCC och EU:s ECAP, samt sammanslutningar om gemensamma materielinköp t ex ”*European Defence Industry Restructuring Framework Agreement*” (EDIR FA) bidrar starkt till att öka det politiska trycket att avdela stora nationella resurser till materiell förnyelse. Även om beslutet är nationellt kan den prestigeförlust som uppstår om man vill dra sig ur multinationella samarbeten bidra till att begränsa handlingsfriheten.

Ytterligare problem som drabbar länder är högre insats- och personalkostnader, som begränsar handlingsfriheten och inverkar negativt på materielinvesteringarna. Många länder försöker kompensera för effekterna av de ökande kostnaderna med organisatoriska neddragningar, dvs. ekonomisk handlingsfrihet och nya satsningar uppnås genom att organisationen minskas. För flertalet länder innebär dock materielinvesteringarna att förmågan till militär krishantering och globala operationer kommer att förbättras under de kommande åren.

NBF-utveckling i varierande grad

Länderna fortsätter att utveckla koncept och system med olika grad av integrering i nätverk. Av de europeiska länderna bedöms Storbritannien ha kommit längst med konceptet ”*Network Enabling Capability*” (NEC). Det brittiska sättet att gripa sig an nätverksintegreringen är dock mindre omvälvande än det amerikanska motsvarande ”*Network Centric Warfare*” (NCW). Medan NEC syftar till att möjliggöra och förstärka brittisk doktrin är syftet med det amerikanska NCW snarare att utveckla en helt ny doktrin med stora organisatoriska konsekvenser.

Det amerikanska NCW-konceptet skapar nya möjligheter för deployering av små utspridda enheter som agerar mycket flexibelt i ett ickelinjärt stridsfält, dvs. ett uppträdande som radikalt skiljer sig från traditionell krigföring. USA bedöms behålla sitt militärteknologiska försprång över de övriga länderna och gapet bedöms växa ytterligare. Transformeringsen av det amerikanska försvaret kommer att medföra ökande skillnader i doktriner och teknologisk nivå i förhållande till flertalet europeiska länder.

Skillnaderna kommer att starkt försvåra interoperabilitet på taktisk nivå, i synnerhet vid högintensivkrigföring. Vissa system bedöms dock fortfarande kunna verka tillsammans beroende på amerikansk vilja till samverkan. Framst gäller det funktioner som har tillgång till kompatibla länksystem av typ Link 16. Samordning kan emellertid fortfarande ske på operativ nivå. I kraft av sin storlek och ledande position inom militär teknik kommer USA ha ett avgörande inflytande över NBF-utvecklingen, där amerikansk doktrin och teknologi blir normerande för övriga, om än med ett visst urval och viss eftersläpning av ekonomiska orsaker.

Ökad användbarhet vid insatser

För att utgöra ett mer effektivt politiskt instrument krävs hög tillgänglighet för de militära förbanden, särskilt om ambitionen är att föregripa eller tidigt begränsa att kriser eller konflikter eskalerar. En tydlig trend är därför en ökning av förband som kan nyttjas i internationella insatser. Storbritannien avser förkorta pausen mellan rotationer från 24 månader till 10 månader. USA förlänger rotationerna av samma skäl. För att öka andelen truppbefäl vill USA även låta civilanställda ersätta officerare i administrativa uppgifter. Både Danmark och Frankrike försöker utöka antalet soldater till internationella insatser. Antalet danskar som kontinuerligt kan hållas i internationella insatser fördubblas t ex från 1000 till 2000 man. Frankrike minskar andelen fast stationerade soldater till förmån för fler soldater i insatsförbanden.

Den informella målsättningen i Nato vad gäller tillgängligheten är att ca 40 % av ett lands markstridsförband skall vara deployerbara och att ca 8 % av dessa i princip skall kunna vara konstant insatta. USA ligger för närvarande långt över vad som långsiktigt bedöms som hållbart, exempelvis ligger den amerikanska armén kring 50 % insatta. Även Storbritanniens och Frankrikes markstridskrafter utnyttjas i överkant av sin långsiktigt uthålliga förmåga, medan Danmark och Australien inte hamnar långt därefter. Ytterligare en tydlig trend är att många små och medelstora insatser pågår parallellt och med tiden skiftande uppgifter och innehåll. Behovet att kunna leda flera insatser samtidigt har därför bl a inarbetats i den brittiska vitboken.

För många av länderna har grundvalen för försvarens viktigaste uppgifter förändrats. Ett fullt genomslag avseende förändringen (transformeringen) i olika försvarsmakter visar att flera länder har kommit ganska långt i olika förändringsprocesser. Utöver USA kan nämnas Storbritannien, Australien, Frankrike, Nederländerna, Belgien och Danmark. Andra länder står mitt uppe i omvälvande förändringsprocesser. Här kan nämnas Tyskland och Norge.

I underbilaga 4.2 beskrivs översiktligt hur några länder har sett på kraven på för-
mågeutveckling och hur de utformat sina förmågeskapande system för förbands-
utbildning och personalförsörjning.

./4.2

FN:s utveckling

Ett arbete syftande till att reformera FN-systemet har påbörjats. Inom ramen för detta presenterades i december 2004 förslag till hur FN bättre skall kunna svara upp mot 2000-talets utmaningar, den s.k. högnivåpanelens 101 rekommendationer. Förslagen har dock på flera viktiga punkter redan stött på motstånd från flera tunga medlemmar däribland USA. Det gäller inte minst förslagen om förändringar av säkerhetsrådets sammansättning. Det är därför osäkert i vilken omfattning och i vilken takt de föreslagna reformerna kan komma att förverkligas. Förslagen spänner över ett brett register och omfattar:

- De sex s.k. korgarna
 - Fattigdom, smittsamma sjukdomar och miljöförstöring
 - Konflikter inom och mellan stater
 - Nukleära, radiologiska, kemiska och biologiska vapen
 - Terrorism
 - Internationell organiserad brottslighet
 - Sanktioner

- Kollektiv säkerhet och våldsanvändning
 - Regler och riktlinjer för våldsanvändning
 - Fredsbevarande och fredsframtvängande
 - Post-konflikt fredsbyggande
 - Skydd av civila

- De åtta institutionella reformförslagen
 - Generalförsamlingen
 - Säkerhetsrådet
 - En fredsbyggande kommission
 - Regionala organisationer
 - ECOSOC (UN Economic and Social Council)
 - Kommissionen för de mänskliga rättigheterna
 - Generalsekreteraren och hans sekretariat
 - FN-stadgan

Rapporten stödjer den framväxande normen om en kollektiv internationell skyldighet att skydda. Genom auktorisering av säkerhetsrådet skulle, som en sista möjlig utväg, en militär intervention kunna förhindra folkmord, etnisk rensning eller andra allvarliga handlingar som bryter mot internationell humanitär rätt i de fall då en nationell regering visat sig vara oförmögen eller ovillig att göra så. Det understryks att det är statens primära uppgift att skydda sin egen befolkning, men att det finns ett ökande erkännande av en skyldighet att skydda som omfattar alla stater.

Rapporten rekommenderar bl.a. att industriländer skall ha ett särskilt ansvar att omforma sina nationella försvarskapaciteter till att fungera även i ett fredsfrämjande syfte. Vidare rekommenderar panelen att FN:s snabbinsatsförmåga stärks och länder med avancerad militär kapacitet ställer snabbinsatsstyrkor till FN:s förfogande. Rapporten rekommenderar även att regionala organisationer med kapacitet avseende konfliktförebyggande och fredsfrämjande verksamhet, skall ställa sådan kapacitet till FN:s förfogande inom ramen för ”*United Nations Standby Arrangements System*” (UNSAS). EU:s inrättande av snabbinsatsstyrkor välkomnas i rapporten och nämns som en förebild för andra organisationer.

EU:s utveckling

Det är framförallt två områden som bedöms påverka Försvarsmaktens utveckling de närmaste tio åren ur ett EU perspektiv:

- EU:s nya konstitutionella fördrag och solidaritetsdeklarationen.
- Den Europeiska säkerhetsstrategin (ESS).

EU:s konstitutionella fördrag är ännu inte ratificerat. Det kommer dock att ställa ökade krav på alla medlemsstater. Medlemstaterna skall bl.a. gradvis förbättra sina militära resurser. Det finns alltså en skyldighet att såväl ställa militära resurser till EU:s förfogande som att förbättra dessa. ”*European Defence Agency*” (EDA) kommer troligen att spela en viktig roll i detta sammanhang. Däremot ges inte EU någon roll avseende beslut eller rekommendationer angående vilka dessa resurser skulle vara eller hur de skall förbättras. Men det förefaller troligt att EDA kommer med rekommendationer, i synnerhet avseende gemensamma projekt och förmågor.

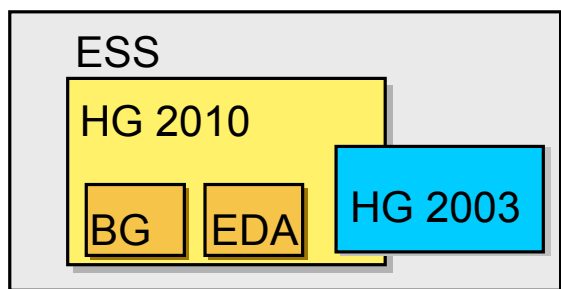
En annan nyhet är bestämmelsen om strukturerat samarbete; dvs. möjligheten för en grupp stater att driva integrationen längre än vad EU i övrigt kan göra vid ett visst tillfälle. Kriterierna är att ”uppfylla högre krav på militära resurser” och ”mer bindande åtaganden” som preciseras i ett till konstitutionen bilagt protokoll. Deltagande i stridsgrupper är ett huvudkrav för deltagande men staterna skall också mer allmänt bidra till utvecklingen av EU:s försvarskapacitet genom ökade resurser, ökad interoperabilitet, specialisering, multinationalisering m.m.

Alla stater som deltar i det fördjupade försvarssamarbetet är skyldiga att ge stöd med alla till buds stående medel vid ett väpnat angrepp på medlemsstaternas territorium.⁸ Hänsyn tas dock till Sveriges militära alliansfrihet vilket innebär att fördraget inte omfattar vare sig säkerhetsgarantier eller kollektivt försvar. När fördraget ratificerats kommer solidaritetsklausulen, som gäller samtliga medlemsstater oavsett om de deltar i ett fördjupat försvarssamarbete eller ej, att täcka EU:s säkerhet såväl inom som utom medlemsstaternas territorier. Intill dess tillämpas solidaritetsdeklarationen vad avser hot härrörande från terrorism och naturkatastrofer.

⁸ Dessa länder brukar omnämnas som försvarspolitikens kärnländer

Den Europeiska Säkerhetsstrategin (ESS) beskriver hur EU som en global aktör skall kunna förebygga och möta olika hot som terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter med spill-over effekter till EU, sönderfallande stater samt organiserad brottslighet. Säkerhetsstrategin ställer krav på större flexibilitet, rörlighet och reella resursförstärkningar av medlemsstaterna. ”*Headline Goal 2010*” (HG 2010) reflekterar den Europeiska Säkerhetsstrategin och är en del i implementeringen av denna.

HG 2010 ersätter inte det tidigare ”*Helsinki Headline Goal 2003*” (HG 2003), som kommer att leva kvar med sin målsättning att EU skall ha kapacitet att inom 60 dagar sätta in 60 000 soldater med en uthållighet om ett år. Det nya dokumentet kompletterar och bygger alltså vidare på det tidigare måldokumentet. Inom ramverket HG 2010 återfinns även det nya konceptet med ”*EU Battle Groups*” (BG) och kapacitetsbyrån ”*European Defence Agency*” (EDA) som några av de viktigaste delarna.



Figur 1 Sammanhanget mellan ESS, HG2003; HG2010, EDA och BG

Under 2005 skall en detaljerad lista över kapacitetsmål vara etablerad och under senhösten skall en ny kravkatalog ”*Requirements Catalogue*” (RC 05) vara upprättad, inklusive krav för snabbinsatser. Medlemsstaterna förväntas under senhösten 2005 komma med styrkebidrag utifrån den nya katalogen, bidragen kommer att ha en större detaljupplösning än tidigare. Målbilden är att även en kvalitativ värdering av bidragen skall ske för att säkerställa efterfrågad operativ förmåga. Den sammanvägda bedömningen mellan efterfrågad operativ förmåga och det som medlemsstaternas bidrag medger bedöms vara klart under första delen av 2006.

Katalogen baseras på fem scenarier som använts för att identifiera krav på förmåga. Scenarierna berör dock enbart förmågan till krishantering utom medlemsstaternas territorium, inget scenario berör interna insatser inom ramen för solidaritetsdeklarationen. Ett sjätte scenario inriktat mot terrorism ströks under arbetet. Detta innebär således att inget av EU:s scenarier separat behandlar hot från vare sig terrorism eller naturkatastrofer. Terrorism betraktas istället som en del av hotbilden i samtliga scenarier. Inget EU-scenario baseras heller på en hotbild där väpnad strid i en högintensiv konflikt förs mot en motpart som är jämlik, eller nära jämlik avseende militär förmåga.

De fem scenarier som utarbetats är:

- *Separation of Parties by Force* (SOPF)
- *Stabilisation, Reconstruction and Military Advice to third Countries* (SR)
- *Conflict Prevention* (CP)
- *Evacuation Operation in a non permissive environment* (EO)
- *Assistance to Humanitarian Operations* (HA)

Scenarierna beskrivs närmare i underbilaga 4.1.

./4.1

EU:s kapacitetsutveckling

Utgående från de fem scenarier som beskrivits ovan har en expertgrupp i sitt inledande arbete identifierat följande preliminära trender rörande det behov av förmåga som kan kopplas till EU kapacitetsutveckling och som därför med stor sannolikhet kommer att avspeglas i RC 05.

Den uttalade målsättningen att EU skall vara en global säkerhetsaktör ställer krav på utveckling av förmåga till globala operationer. Endast ett begränsat antal av EU:s medlemsstater har i dag denna förmåga. Förmåga att genomföra insatser över långa avstånd blir central.⁹ Insatserna kommer att ske både i form av snabbinsatser och som långvariga insatser.¹⁰ I samtliga scenarier har behovet av snabbinsatsförmåga identifierats. Förmågan utgörs av allsidigt sammansatta styrkor av varierande storlek beroende på uppgift. Snabbinsatsförmågan har antingen varit den enda deltagande militära styrkan eller så har den utgjort s.k. ”*Enabling Force*”, dvs. en styrka som skapar förutsättningar för en större och robustare insats med flera förband s.k. ”*Follow-on Forces*”.

Kravet på snabba insatser i kombination med de stora avstånden aktualiserar frågan om behovet att förhandslagra materiel eller ha förband i beredskap i närheten av potentiella operationsområden. Ett alternativt koncept som diskuterats är ”*Sea Basing*”, innebärande att havet används som basering för merparten av såväl ledning-, understöds- som underhållsresurserna i syfte att minska numerären i land. Konceptet bedöms dock som mycket kostsamt. Bakgrunden till konceptet är att minska beroende av ”*Host Nation Support*” (HNS) och behovet av ”*Force Protection*”. Oavsett hur och på vilket sätt transporter och logistikkoncept utformas så är förmågan till strategiska transporter en begränsade faktor.

⁹ Mer än 600 mil från Bryssel.

¹⁰ Som långvariga insatser räknas insatser som varar 6 månader eller mer.

Andra trender som har identifierats är integrerade insatser med övriga EU medel över hela konfliktskalan baserade på effektbaserad planering. Detta är ju också en av EU:s fördelar gentemot andra organisationer (dvs. bredden i politiska, diplomatiska, ekonomiska och civila/militära krishanteringsresurser). Det pågående upprättandet av en ”Civil-military cell” och ”Operations Center” inom EU:s militära stab (EUMS) är tänkt som en del i denna förmåga. Därigenom skapas möjlighet att inom ramen för en gemensam planerings- och ledningsprocess tidigt samordna hur militära och civila medel skall användas vid kommande insatser.

Nätverksbaserade operationer för att höja effekten av insatta medel är också en tydlig trend. Syftet är att genom utnyttjande av informations- och tekniköverläge minska den totala numerären i insatserna. Detta tar sig bl.a. uttryck i strävan att minimera antal och storlek på de staber som avses framgruppera till aktuellt operationsområde till förmån för en mer kraftfull bakre stab i Europa som ansvarar för bearbetning och expertstöd. Den fortsatta utvecklingen av förmågan till ”Intelligence Surveillance Target Acquisition and Reconnaissance” (ISTAR) är av särskild vikt för att säkerställa att förväntade effekter kan uppnås med väl avvägda insatser.

En delförmåga som är av särskild vikt är HUMINT.¹¹ Med den typ av motpart som beskrivs i scenarierna kommer det att ställas ökade krav att fler medlemsstater ställer denna förmåga till EU:s förfogande samtidigt som det är ett område som har mycket stort inslag av nationella förbehåll och sekretess. Andra delförmågor där det finns en trend mot ett ökat behov knutet till nätverksbaserade operationer och bedömda motparter är skyddet av egna, och förmågan att kunna påverka motpartens, data-, informations- och kommunikationssystem.

Markkomponenten har utgjorts av förband som varierat i styrka från bataljon till brigader och som haft en varierande grad av understöd från sjö- och flygkomponenter. En direkt påverkande faktor i utformningen av markkomponenten har varit förutsättningen att EU-styrkan i samtliga fall haft materiel som är en generation modernare jämfört med aktuella motparter, samt att styrkeöverlägsenhet råder såväl i luften som till sjöss. Scenarierna har visat att det i de långvariga insatserna finns två tydliga faser som påverkar sammansättningen av manöverförbanden. I den inledande, oftast korta och i vissa fall även högintensiva faser utgörs behovet främst av lätta förband med kraftfullt understöd från flyg- och marinstridskrafter. I den senare och längre stabiliseringsfasen är det främst medeltunga, mekaniserade förband med hög skyddsnivå som krävts. I vissa scenarier, främst SOPF finns även behovet av tunga förband med stridsvagnar.

¹¹ HUMINT är en beteckning för underrättelsekapacitet som baseras på att inhämtningen sker av människor som verkar på stridsfältet.

Behovet av lätta manöverförband ökar med hänsyn till kravet på snabbinsatsförmåga och det därmed sammanhängande kravet på att förbanden skall kunna flygtransporteras. Förbandens sammansättning och utrustning måste medge såväl lufttransport som sjötransport. Dimensionerande transportsätt i scenarierna har varit taktiskt transportflyg.¹² Skyddsnivån på de fordon som utgör grund för den taktiska rörligheten i operationsområdet bedöms variera mellan oskyddad och en nivå som medger skydd mot finkalibrig eld och splitter. För snabbinsatsförmågan är de viktigaste egenskaperna möjligheten till snabb omgruppering med flygtransport, hög hastighet vilket i sig utgör en del av skyddet och förmåga att klara sig med små underhållsresurser. Den generella slutsatsen är att det idag råder obalans mellan lätta, medeltunga och tunga manöverförband, där de lätta förbanden utgör en bristvara.

Avseende stridande understödsförband ”*Combat Support*” (CS) och underhållsförband ”*Combat Service Support*” (CSS) till eller organisatoriskt ingående i manöverförbanden har scenarierna givit följande utslag. CS i form av luftvärn eller indirekt eld med artilleriförband har generellt efterfrågats i mindre omfattning. För luftvärnets del kan detta förklaras av att det i samtliga scenarier har förutsatts att EU har etablerat styrkeöverlägsenhet i luften och motståndarens låga tekniknivå varför luftvärnets roll minskat i betydelse. För artilleriets del kan den minskade efterfrågan förklaras av att förmågan till ytmålsbekämpning varit mindre efterfrågad i scenarierna. Det är istället förmågan till graderade precisionsinsatser med minimerad restverkan och risk för tredje part som efterfrågats. Det bör dock framhållas att scenarierna inte kan tas till utgångspunkt för att luftvärn eller artilleri generellt skulle ha förlorat sin roll inom ramen den väpnade striden. Utfallet är i hög grad scenarioberoende och med andra typer av scenarier skulle utfallet ha blivit ett annat. Vad gäller CSS har scenarierna främst visat på behovet av förmåga att bidra till rörelsefrihet i operationsområdet och förmåga att skydda egna styrkor. Terroristhot och andra asymmetriska hot ställer även krav på förmåga att kunna desarmera bomber och röja sprängmedel och oexploderad ammunition ”*Improvised Explosive Device Disposal*” (IEDD) och förmåga att hantera kemiska-, biologiska- och radiakhandlingar ”*Chemical Biological Radiological Nuclear*” (CBRN).

Insatsmiljön i scenarierna är komplex. En tydligt styrande miljö är den urbana. Denna miljö finns representerad i samtliga scenarier, det är därför av avgörande betydelse att förbanden har förmåga att lösa varierande typer av uppgifter i denna miljö. Exempel på uppgifter har varit att säkra och skydda nyckelplatser och personer samt att understödja civila eller ”*Multinational Specialised Units*” (MSU) så att dessa kan lösa sina uppgifter. Stödet till MSU och dessa enheters stöd till de militära enheterna sett mot de beskrivna motparterna och hoten har gjort att gränslinjen mellan dessa enheter blir mer otydlig. Den urbana miljön ställer stora krav på att deltagande enheter kan hantera en mycket snabbt varierande hot- och eskalationstrappa. En annan miljö som i EU-scenarierna har uppmärksammas är kust-

¹² C-130 Herkules har utgjort norm.

zonen s.k. ”*littoral*”.¹³ Scenarierna påvisar särskilt behovet av förmåga att upprätta och vidmakthålla urlastningskapacitet via hamnar ”*Sea Port of Disembarkation*” (SPOD) och flygplatser ”*Air Port of Disembarkation*” (APOD) då uthålligheten och styrketillväxten i operationsområdena skett via dessa. Även behovet av förmåga att kunna genomföra embargo har påvisats i scenarierna. Embargo ställer krav på förmåga i alla dimensioner av den maritima arenan och en balanserad sammansättning av olika plattformar och förbandstyper för att säkerställa uthålligheten och handlingsfriheten att möta olika utvecklingar. En delförmåga som inte har efterfrågats i scenarierna är förmågan att lägga ut sjöminering.

I samtliga scenarier har risken för terrorist- eller asymmetriska attacker uppmärksamats. Detta ställer bl a krav på förmåga att skydda strategiska ”*Lines of Communications*” (LOC). Krav på förmåga för att skydda exempelvis hamnar och flygplatser i operationsområdet bedöms, beroende på insats och hot, även krävas i hemlandet för att skydda motsvarande anläggningar. Ett sätt att möta behoven av denna förmåga utan att behöva skapa nya militära förband har i scenarierna varit nyttjandet av de gendarmeriförband t ex ”*Carabinieri*” som idag existerar under beteckningen ”*Multinational Specialised Units*” (MSU).

Nato:s utveckling

Efter det kalla krigets slut och bortvittrandet av den tidigare huvudmotståndaren Sovjetunionen och Warszawapakten (WP), har Nato genomgått stora förändringar. Utvecklingen har skett stegvis och kommit att omfatta nya medlemmar, utvecklandet av nya förmågor och nya relationer. Efter den senaste utvidgningen har Nato nu fler medlemmar än Partners (26/20), Partnerskap för Fred (PFF) har därmed fått en tyngdpunktsförskjutning mot Centralasien och Kaukasus.

Förändrad kommandostruktur

Nato har genom en förändrad kommandostruktur gått från en geografiskt orienterad ledning till en uppdelning i två strategiska ledningar. Huvudsyftet med omorganisationen är att stärka den transatlantiska länken, reducera antalet högkvarter och taktiska kommandon samt att stärka den pågående transformeringen av Nato:s stridskrafter. De två strategiska ledningarna är ”*Allied Command Operations*” (ACO) som har som huvuduppgift att leda den strategisk/operativa verksamheten och ”*Allied Command Transformation*” (ACT) med huvuduppgift att utveckla och omorganisera Nato:s förband för att möta alliansens framtida behov.

¹³ Kustzonen innefattande både hav och land

Kapacitetsutveckling

Natos kapacitetsinitiativ ”*Prague Capabilities Commitment*” (PCC) innebär att medlemsstaterna har förbundit sig att förbättra alliansens kapacitet på över 400 specifika områden. PCC är avsett att i samklang med EU:s kapacitetsutveckling vara ömsesidigt förstärkande.

PCC omfattar följande åtta huvudområden:

- Chemical, biological, radiological and nuclear defence
- Intelligence, surveillance and target acquisition
- Air-to-ground surveillance; command, control and communications
- Combat effectiveness including precision-guided munitions and suppression of enemy air defences
- Strategic air and sea lift
- Air-to-air refueling
- Deployable combat support and combat service support units

Nato bedömer t ex att antalet större transportflygplan i Europa kommer att ha fyrdubblats när programmet genomförs. Initiativet skall även ha etablerat en europeisk pool med 10-15 lufttankningsflygplan. PCC bedöms även öka Natos tillgång till icke-amerikanska, luftburna precisionsstyrda vapen med 40% fram till 2007.

I ”*Strategic Vision, The Military Challenge*” utgiven i maj 2004 ger Nato sin syn på hur alliansen skall utvecklas för att kunna planera och genomföra framtida operationer. De nyckelfaktorer som bedöms påverka utvecklingen av den strategiska insatsmiljön är:

- Globaliseringen
- En mer avancerad förmåga till asymmetrisk krigföring
- Effekterna av förändringar i demografi och miljö
- Sönderfallande stater
- Radikala ideologier
- Olösta konflikter

Utvecklingen kommer att ställa krav på att Nato mer frekvent genomför olika former av globala insatser. För att kunna genomföra detta på ett framgångsrikt sätt krävs en helhetssyn avseende nyttjandet av flera medel, inte bara rent militära. Förmåga att tidigt kunna upptäcka, analysera, fatta beslut och agera vid en potentiell kris innan den eskalerar kommer att vara avgörande.

En annan helt avgörande förmåga är att över tiden inneha allmänhetens förtroende och stöd för aktuella insatser. De militära styrkorna måste fortsätta att utveckla förmågan till snabba insatser över långa avstånd, och att i tillfälligt indelade styrkor lösa ställda uppgifter. En balansgång kommer att utgöras av att bibehålla förmågan till väpnad strid i hög hotnivå, d.v.s. förmågan till kollektivt försvar samtidigt som detta är den typ av insats som bedöms minst sannolik i närtid. Nato:s organisation kommer att inriktas mot de mest förekommande typerna av insatser vilka bedöms utgöras av krishantering, vid behov anpassas organisationen för de mest krävande insatserna som rör det kollektiva försvaret.

Framtida insatser kommer att ske i en mycket komplex och multidimensionell miljö. Detta kommer att ställa höga krav på förmågan att genomföra multinationella insatser, där även icke-medlemsstater deltar. Detta gör att all fortsatt utveckling, inklusive nätverksbaserade operationer, måste säkerställa att skapa ett effektöverläge för alliansens i förhållande till aktuella motparter. En annan avgörande del av denna utveckling är den konceptuella och doktrinära, särskilt poängteras vikten av att utveckla en helhetssyn för alla faser i en insats utgående från ett politiskt slutmål.

Framtida styrkor måste vara flexibla, allsidigt sammansatta och vara utformade så att de kan delta i globala operationer. De måste kunna genomföra insatser över hela konfliktskalan, ha hög insatsberedskap och god uthållighet för att kunna möta såväl snabba som långvariga insatser. Vidare måste de kunna behovssammansättas, vara interoperabla med icke-medlemsstaters styrkor och ha förmågan att utan störningar kunna samverka, eller samarbeta, med civila myndigheter och organisationer eller hjälporganisationer i operationsområdet. Nyckeln till framgång i en sådan komplex miljö är mycket välutbildade och samövade styrkor.

Baserat på den komplexa insatsmiljön och de strategiska utmaningarna kommer Nato att fortsätta utveckla sin förmåga att planera och genomföra effektbaserade operationer med alla tillgängliga medel. Detta anses vara en naturlig utveckling av dagens planeringsmetod och den möjlighet som finns att framgångsrikt kunna genomföra insatser för att lösa ställda uppgifter. Denna metod för planering och genomförande av insatser anser alliansen kan tillämpas på samtliga nivåer och i alla olika typer av konflikter.

Utvecklingen av snabbinsatsstyrkor (NRF) kommer att användas för att accelerera transformeringen inom Nato.

Sveriges partnerskapsmål för 2005-2010

De sammanfattande intrycken från det senaste årets överläggningar med Nato rörande Sveriges partnerskapsmål för perioden 2005-2010 är att Nato främst visat intresse inom två huvudområden. Logistik (inklusive transporter för ökad strategisk rörlighet) och spaning/underrättelser.

Ur ett arenaperspektiv nämner Nato särskilt ett antal områden inom vilka man önskar se nya eller reviderade partnerskapsmål för Sverige.

- För markarenan:
 - Avancerad marksoldatsutrustning (MARKUS),
 - Obemannade flygande system för spaning och målinmätning, ”*Unmanned Aerial Vehicles*” (UAV).
 - Underrättelse-, spanings- och målinmättningsförmåga, ”*Intelligence Surveillance Target Acquisition and Reconnaissance*” (ISTAR).
- För den maritima arenan:
 - Ledningsförmåga, ”*Command and Control*” (C2),
 - Minröjning och minkrigsdatacentrum
- För luftarenan:
 - Allvädersjakt,
 - Långräckviddiga UAV,
 - Flygburen radar och förmåga till egenskydd, ”*Force Protection Support Elements*”.

Nationella hot – Scenarier för terrorism och nationell kris

Försvarsmaktens roll vid skydd mot terrorism handlar för närvarande om att kunna ge stöd till andra myndigheter. 11 september-utredningen lämnade i mars 2003 förslag till en ny lag om utökade befogenheter för Försvarsmakten kopplat till storskaliga terroristattacker.¹⁴ Förslagen är föremål för fortsatta överväganden, bl.a. inom ramen för en ny utredning ”Polisens behov av stöd i samband med terroristattentat m.m.” som skall lämna sitt betänkande under hösten 2005.¹⁵ Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet noterar i sitt betänkande att utredningsarbetet är angeläget.¹⁶ Det pågår således ett nationellt utvecklingsarbete avseende hur Sverige skall bemöta det framväxande terroristhotet och vilken roll olika myndigheter skall spela i detta sammanhang.

Inom ramen för utredningen om polisens behov av stöd i samband med terroristattentat m.m. har ett behov att använda scenarier som en utgångspunkt för utredningsarbetet identifierats. Syftet med scenarierna är att belysa vilka gränssnitt som existerar mellan olika myndigheter och som kan kräva åtgärder bl.a. i form av ny lagstiftning. Utredningen gav Totalförsvarets forskningsinstitut i uppdrag att ta fram utkast till scenarier eller typfall som underlag för att kunna belysa utredningens problemområde.

¹⁴ SOU 2003:32

¹⁵ dir 2004:119

¹⁶ 2004/05:UFöU2

Typfallen har tagits fram med representation av Justitiedepartementet, Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Rikskriminalpolisen och Kustbevakningen. Avsikten med typfallen har varit att presentera händelser där polisens resurser kan vara otillräckliga. De typfall som redovisas utgör således inte prognoser och har heller inte valts utifrån sannolikhetsbedömningar. Totalt togs sju typfall fram:

- Gisslantagning
- Bombattentat
- Kapning av tåg
- Attack mot flygplan
- Attack mot fartyg
- Spridning av radioaktivt material och farliga kemikalier
- Hot mot anhöriga till utlandsstyrkan

Försvarsmakten har använt dessa typfall vid utarbetandet av ett nationellt scenario omfattande terrorism, i syfte att klargöra vilka krav på förmåga som kan komma att ställas på Försvarsmakten om statsmakterna avser att utöka Försvarsmaktens uppgifter att omfatta skydd mot terrorism.

Det är dock inte enbart hotet från terrorism som ingår i det nationella utvecklingsarbetet kopplat till den vidgade hotbilden. Krisberedskapsmyndigheten beskriver i sin hot- och riskrapport för 2004 olika gränsöverskridande sårbarheter. Till de icke-aktörsbundna hoten och riskerna hör:

- Smitta
- Tekniska kollapser
- Extrema natur- och väderhändelser

De icke-statliga aktörsrelaterad hot och risker som framgår av Krisberedskapsmyndighetens rapport är indelade i fyra kategorier:

- Internationell terrorism
- Organiserad brottslighet
- Extrema grupper
- Enskilda aktörer

För vart och ett av ovanstående hot redovisas konsekvenser för krishanteringssystemet. Vissa av dessa slutsatser har direkta kopplingar till Försvarsmakten. Vid nya pandemier bedöms dagens krypta organisationer vara mer sårbara för stora personalbortfall än vad som var fallet tidigare.¹⁷ Försvarsmaktens personal kan således vara en viktig förstärkningsresurs i händelse av smitta. Vid olika typer av extrema väderhändelser bedömer Krisberedskapsmyndigheten att det kommer att föreligga ett stort behov av såväl mänskliga som tekniska resurser. Försvarsmak-

¹⁷ Pandemi = epidemier med global spridning

ten har vid ett flertal tillfällen kunnat ställa resurser till förfogande inom båda dessa områden och har därigenom erfarenhet av att stödja andra myndigheter.

Krisberedskapsmyndigheten anser att terroristattacker kan komma att genomföras i Sverige eller mot svenska intressen utomlands. Bland annat anser myndigheten att Sveriges deltagande i internationella militära operationer kräver att det finns erforderlig förmåga att förhindra eller möta terrorattacker såväl i Sverige som vid enheter utomlands. Om en attack inte går att förhindra bedömer myndigheten att konsekvenserna med bl.a. masskadeutfall kan bli så omfattande att de inte kan hanteras utan hjälp från andra stater.

Som framgår av föregående avsnitt har EU i sitt scenarioarbete inte särskilt beaktat de hot som berörs av solidaritetsdeklarationen. Det föreligger således ett behov för Försvarmakten att komplettera EU:s arbete i detta avseende. Utifrån det arbete som redan inletts vad avser nationella scenarier, där Försvarmakten deltagit tillsammans med andra berörda nationella myndigheter, samt utifrån ovanstående hot- och riskbeskrivningar har perspektivplaneringen arbetat med två nationella scenarier:

- Terrorism (icke-statligt aktörsrelaterat hot)
- Nationell kris (icke-aktörsbundet hot)

Båda dessa scenarier innehåller såväl en nationell som internationell händelseutveckling som är nära sammankopplade. Scenariot för terrorism innehåller därutöver aspekter på territoriell integritet. Detta scenario har dessutom utgått från antagandet att Försvarmakten kommer att få utökade uppgifter i kampen mot terrorismen även om andra myndigheter, liksom idag, kommer att inneha huvudansvaret. Scenarierna beskrivs närmare i underbilaga 4.1.

./4.1

Behov av operativ förmåga i de nationella scenarierna

Perspektivplaneringen har utgående från de nationella scenarierna analyserat vilka krav på förmåga dessa kan ställa på Försvarmakten.

Ledning: Gemensamt för samtliga ledningsnivåer är behovet av att med övriga myndigheter ha en gemensam lägesbild. Dessutom är samverkanskapacitet, ledningskapacitet, tydliga insatsregler ”*Rules of Engagement*” (ROE) och i förhand etablerade beslutsvägar mellan berörda myndigheter viktiga framgångskriterier. Förmåga att på samtliga ledningsnivåer kunna genomföra samverkan, samordning och planering med andra nationella och internationella myndigheter och organisationer bedöms vara av avgörande betydelse.

Underrättelser och information: Oavsett arena måste Försvarmakten kunna analysera och tolka händelser för förbättrat beslutsunderlag vid militärstrategisk, operativ och taktisk ledning. Därutöver finns arenabundna behov såsom att kontinuerligt kunna övervaka egna ledningssystem, kunna utbyta information med andra deltagande aktörer, kunna upptäcka kränkningar i Försvarmaktens prioriterade informationsnät, kunna övervaka prioriterade egna objekt, kunna stödja andra myndigheter och aktörer vid övervakning av deras prioriterade objekt, funktioner och verksamheter, kunna övervaka prioriterade områden till sjöss mot kränkningar och säkerhetshot samt kunna övervaka luftrummet mot kränkningar och säkerhetshot.

Försvarmakten måste kunna ta fram underlag för insatser, såväl för Försvarmaktens egna som andra myndigheters och staters samt kunna ta fram underrättelser som underlag för planering, genomförande och uppföljning av utlandsinsats bl.a. vad avser underlag för skydd av anhöriga. För att säkerställa detta bör Försvarmakten ha tillgång till samtliga källor/sensorer inom underrättelsetjänsten, inkl. HUMINT, samt övriga resurser för synkroniserad bearbetning, analys och delgivning.

Verkan: Gemensamt för samtliga arenor är kravet på förmåga till graderad verkan samt att kunna upprätta och över tiden hävda restriktionsområden. Detta innebär bl.a. förmåga att aktivt kunna ingripa mot verksamhet som hotar prioriterade objekt, funktioner eller verksamhet. På den maritima arenan bör Försvarmakten kunna stödja andra myndigheter med insatsstyrkor samt kunna hindra alternativt försvåra andra fartygs rörelser. Försvarmakten bör även ha förmåga till verkan under havsytan.

Även på luftarenan bör Försvarmakten kunna stödja andra myndigheter med insatsstyrkor. Detta gäller särskilt förmågan att över tiden och under alla väderleksförhållanden kunna hävda restriktionsområden och skydda samhällsviktiga anläggningar och funktioner från asymmetriska angrepp från luften. Inte minst händelserna den 11 september visar på behovet av denna förmåga. På informationsarenan bör Försvarmakten bl.a. ha förmåga att påverka annan aktörs förmåga att överföra data t ex genom att kunna genomföra elektronisk attack samt att försvåra eller förhindra annan aktörs informationsinhämtning genom att t ex kunna påverka sensorer.

Skydd: Försvarmakten bör ha förmåga att hantera CBRN-händelser i såväl nationell som internationell samverkan.¹⁸ Dessutom bör Försvarmakten ha förmåga att kunna genomföra bomb- och minröjningsinsatser (EOD). Försvarmakten skall kunna skydda egna basområden och grupperingsplatser, skydda underhållslinjer, skydda egen personal samt kunna genomföra eskort av personal och transportskydd av material. På informationsarenan skall Försvarmakten kunna skydda egna prioriterade informationsnät mot kränkningar, skydda egen informationsin-

¹⁸ CBRN = Chemical, Biological, Radioactive and Nuclear.

hämtning samt skydda egna vitala system inkl. ledningssystem. Försvarmakten bör även kunna stödja andra myndigheter vid skydd av deras vitala system inkl. ledningssystem.

Rörlighet: På mark-, sjö- och luftarenan skall Försvarmakten kunna genomföra operativa och taktiska förflyttningar. Detta medför bl.a. behov av att kunna upprätthålla bro- och vägförbindelser, kunna upprätta tillfälliga bro- och vägförbindelser samt att kunna genomföra trafikledning och reglering. Därutöver bör Försvarmakten kunna stödja andra myndigheter med transporter.

Uthållighet: Vad avser uthållighet bör Försvarmakten kunna genomföra MEDEVAC¹⁹, dels för egna behov, dels för att stödja andra myndigheter. Därutöver bör Försvarmakten kunna stödja andra myndigheter med bl.a. transporter, kris-team och förläggning.

Utveckling inom Förvarsindustrisektorn²⁰

Utvecklingen inom den internationella försvarsindustrin kännetecknas av gränsöverskridande ägande och samarbetsprojekt samt allianser och samgåenden. Denna trend är särskilt tydlig inom Europa. Globaliseringen av ägande inom försvarsindustrin drivs främst av behovet av tillgång till nya marknader, teknologier och finansieringskällor. Denna utveckling kan medföra att relationen mellan stater och försvarsindustriföretag förändras. Det kan exempelvis bli svårare för enskilda stater att påverka utveckling av system och företagets inriktning. Detta blir påtagligt för de stater som under lång tid del har löst materielförsörjningen genom en stark inhemsk försvarsindustri. En annan effekt av den pågående utvecklingen är att konkurrensen inom försvarsindustrin kan undermineras.

Inom många produktområden finns fortfarande en industriell överkapacitet i förhållande till kundernas efterfrågan och allmänt minskande seriestorlekar. Det finns en utbredd insikt bland regeringar att fortsatt globalisering av försvarsindustrin är nödvändig för den långsiktiga tillgången till försvarsindustriell kompetens. På flera länders politiska arenor vägs dessa insikter mot osäkerheten om konsolideringens inverkan på arbetstillfällena, leveranssäkerhet och teknologiöverföring.

¹⁹ MEDEVAC = ”*Medical Evacuation*”, motsvarar sjuktransport dvs. kvalificerad ambulanssjukvård kan ges under transporten.

²⁰ FOI-R--0758—SE December 2002 ISSN 1650-1942 Underlagsrapport Förändringsprocesser och trender i försvarsindustrin

Trenden är att allt fler företag knyts till några stora aktörer i Europa och USA. Dessa är franska Thales, fransk-tysk-spanska EADS, brittiska BAE Systems och de amerikanska företagen Boeing, Lockheed Martin, Raytheon och Northrop Grumman. Det är troligt att dessa kommer att utgöra framtidens dominerande systemintegratörer och tillverkare inom aerospace, robotområdet och försvarselektronik. Inom andra industrisegment, t ex stridsfordons- och militära varvsindustrin, har inte den gränsöverskridande konsolideringen gått lika fort och kommit lika långt, men en liknande utveckling kan förväntas.

Generellt sett har företag med en central position i det internationella försvarsindustrinätverket större möjligheter att få tillgång till kompetens, teknologi och beställningar än företag med perifer position i nätverket. Detta innebär att för små och medelstora försvarsföretag kommer tillgången till projekt till stor del att styras av deras relationer till någon eller några av de systemsammanhållande företagen och goda relationer till slutkunder vilket är en förutsättning för direkta uppdrag.

Konsekvenser för Försvarsmakten

Slutsatser rörande personalförsörjningsområdet

Erfarenheterna från genomförda operationer är att de vanligtvis genomförs i urban miljö. Detta ställer ökade krav på såväl förband som soldater och behov av förmåga till ”3-block-war” ner på individnivå. Långvarig samträning av personal och förband är då en förutsättning. Förutom behovet av mer omfattande utbildning, inklusive specifik missionsutbildning, blir det än viktigare att ta tillvara vunna erfarenheter från genomförda insatser.

Behovet av snabba insatser och förmåga till krishantering bortom eget territorium har lett till att många länder har övergett sina värnpliktssystem och infört yrkesförsvaret, medan andra har valt att utveckla sina värnpliktssystem. De länder som har kvar värnpliktssystem har valt att införa olika typer av mixade personalförsörjningssystem med kontrakt eller tidsbegränsade anställningar för soldater och sjömän som ska ingå i förband avsedda för internationella uppgifter.

Nedtoningen av territoriellt försvar ställer andra krav även på officersbehoven. Nu eftersträvas system som underlättar karriärväxling för att komma till rätta med obalanser i åldersstrukturerna, samt visstids- eller kontraktsanställningar.

Slutsatser rörande materieförsörjningsområdet

En effekt av den ökade globaliseringen inom försvarsindustrisektorn är förbättrad interoperabilitet. Försvarsmakten kan dock inte i lika stor utsträckning som tidigare styra utformning av och kravspecifikation för nyanskaffad materiel. Utvecklingen av Försvarsmaktens insatsförband mot deltagande i bl a EU krishantering, ställer höga krav på interoperabilitet och talar för att nationella särlösningar bör undvikas.

Den pågående försvarsindustriutvecklingen kommer inte nödvändigtvis innebära lägre försvarsmaterielkostnader för Försvarsmakten då projekten tenderar att dra ut på tiden och kostnadsbilden ibland drivs upp till följd av att olika nationella krav skall sammanjämkas. Även utvecklingen mot färre försvarsindustriella aktörer och därmed minskad konkurrens kan leda till ökade materielkostnader för Försvarsmakten.

4. Strukturella utmaningar

Riksdagen fattade under åren 1999 till 2001 tre successiva riksdagsbeslut innebärande en grundläggande reformering av Försvarsmakten från det förrådsställda invasionsförsvaret till ett insatsförsvaret med hög förmåga här och nu. Sedan dess har ett mycket omfattande förändringsarbete påbörjats och Försvarsmakten står nu mitt i genomförandet av reformen. Sammantaget finns det mycket bra verksamhet i Försvarsmakten, i årsredovisningen för 2004 redovisas bl.a. att:

- Arméförbanden överlag når goda utbildningsresultat såväl nationellt som internationellt. För ett antal förband har tidigare brister kunnat återhämtas. Kompetensen att leda brigad har förstärkts och utvecklats genom samövningar av bataljoner inom brigads ram.
- Marin- och flygvapenförband når goda utbildningsresultat och håller internationellt hög klass såväl materiellt som utbildningsmässigt. Den goda förmågan har verifierats under ett antal internationella övningar.
- Försvarsmakten är en internationellt efterfrågad samarbetspartner och lämnar kvalificerade bidrag till olika internationella fredsinsatser världen över. Tyngdpunkten i insatserna har under 2004 legat på Balkan, men Försvarsmakten har även deltagit i insatser i Kongo, Västafrika och Afghanistan.
- Ny och mycket kvalificerad materiel tillförs kontinuerligt Försvarsmakten. Under 2004 tillfördes Försvarsmakten bl.a. ny materiel i form av JAS 39 C delserie 3, minskydd till stridsvagn 122, skyddspaket till stridsfordon 90 och korvett typ Visby.
- Försvarsmakten deltar även i omfattande internationella bi- och multilaterala försvarsmaterielsamarbeten inom ramen för bl a "*Western European Armament Group*" (WEAG), "*European Defence Industry Restructuring – Framework Agreement*" (EDIR-FA) och NORDAC.

- Utöver detta har Försvarsmakten lämnat stöd till samhället vid flodvågskatastrofen i Sydostasien, den svåra stormen i södra Sverige med efterföljande el-avbrott och vid ett flertal räddningsinsatser såväl till lands som till sjöss.

För att lyckas med den fortsatta reformeringen måste Försvarsmakten kunna möta såväl de krav framtiden bär med sig samtidigt som de strukturella utmaningar som utgör ett arv från det gamla invasionsförsvaret får sin lösning. Stora strukturella förändringar måste genomföras jämsides med att de omedelbara åtaganden Sverige åtagit sig mot den Europeiska Unionen uppfylls. Det kommer att ställa krav på att viktiga vägval görs. Förändrade uppgifter kräver en förändrad Försvarsmakt.

Det är främst de förmågeskapande systemen för förbandsutbildning, personal- och materielförsörjning som behöver utvecklas och reformeras så att de på ett mer ändamålsenligt sätt svarar mot såväl dagens som framtidens behov. Det internationellt och nationellt användbara insatsförsvaret som eftersträvas kan inte skapas med invasionsförsvarets principer som grund.

Ansvar för att driva fram strukturella förändringar ligger i första hand hos Försvarsmakten i dess interna reformarbete. De viktigaste områdena är:

- Hur Försvarsmakten skall kunna förändra ett personalförsörjningssystem som inte längre tillgodoser de faktiska behoven.
- Hur förbandsutbildningssystemet och försörjningen med soldater, sjömän och befäl, skall kunna utvecklas för att skapa insatsförband för såväl nationella som internationella uppgifter.
- Hur materielförsörjningssystemet skall kunna utvecklas för att bättre möta kraven på kortare ledtider, ökad handlingsfrihet och att kostnadseffektivt förse insatsförbanden med den materiel som krävs ”här och nu”. Samtidigt måste tillgången till kvalificerad materiel säkerställs för framtiden.

Försvarsmakten kommer även att under 2005 arbeta vidare med personalförsörjningssystemet och successivt lägga fram förslag för hur detta skall kunna utvecklas för att bättre svara mot Försvarsmaktens behov.

Förbandsutbildningssystemet

Under de senaste tio åren har Försvarsmakten utbildat ca 200 000 soldater och sjömän med avsikten att placera dem i insatsorganisationens mobiliseringsförband. Dessa förband kan emellertid inte användas för internationella insatser då de är bemannade med pliktpersonal. Det huvudsakliga syftet med förbandsutbildningen har i praktiken blivit att generera en tillräckligt stor volym av grundutbildade värnpliktiga, som kan utgöra bas för frivillig rekrytering till internationell tjänst. De flesta värnpliktiga har efter grundutbildning inte genomfört någon form av kompletterings- eller repetitionsutbildning, och har inte heller tjänstgjort i nå-

gon mission. Huvuddelen av dem som genomfört värnplikten kommer därmed aldrig att användas efter uttryckningen.

Grundutbildning har även använts som ett instrument att upprätthålla officerskårens kompetens. Detta har tillsammans med behovet att upprätthålla värnpliktsvolymen av ovan nämnda skäl, medfört att många förband omsatts i en takt som inte varit motiverad av de operativa kraven. Systemet innebär sammantaget att många förband har ”överproducerats” i förhållande till det faktiska behovet i insatsorganisationen.

Försvarsmakten tillämpar för närvarande en princip för personalförsörjningen till de internationella insatserna, som kan beskrivas som utbildning före ansökan istället för ansökan före utbildning. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär detta att mycket stora resurser läggs på grundutbildning av soldater och sjömän som sedan inte kommer till användning annat än indirekt och då i mycket ringa omfattning.

Fram växer bilden av ett genomströmningssystem, som kan ifrågasättas av såväl effektskäl för Försvarsmakten som av etiska skäl för den värnpliktige.

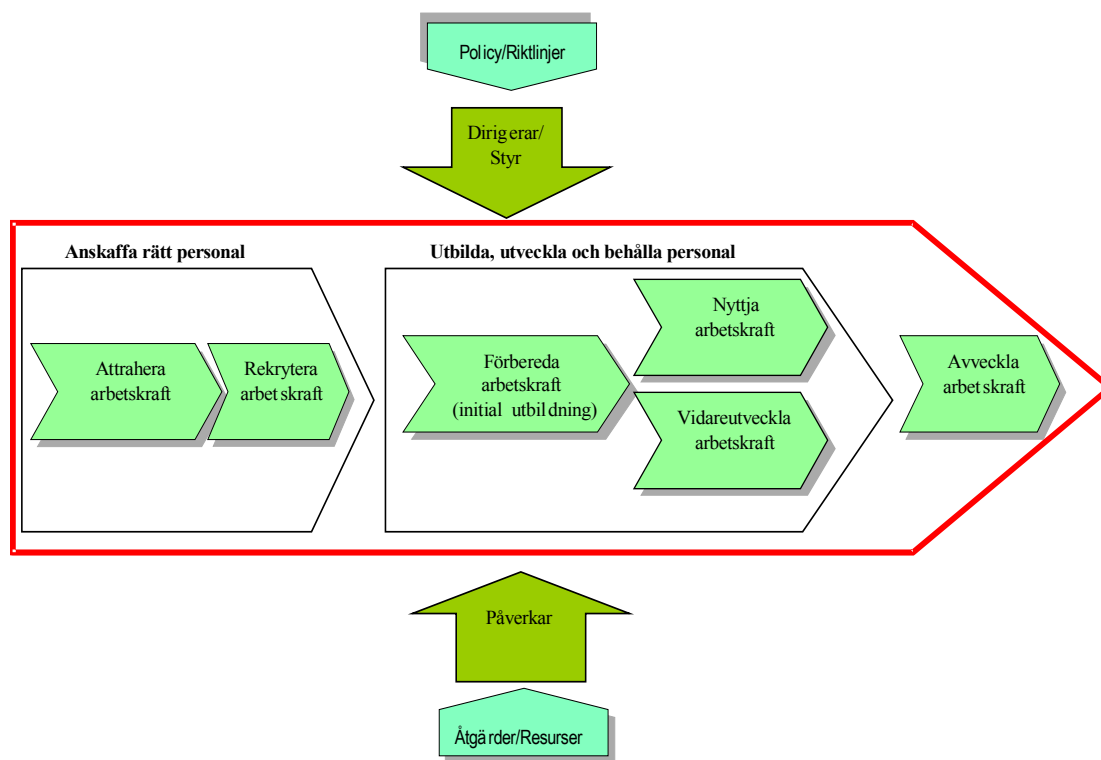
Utbildningstiden i dagens förbandsutbildningssystem bedöms också som otillfredsställande med hänsyn till huvuduppgiften väpnad strid, samt kravet att insatsförbanden skall kunna verka i internationella insatser som spänner över hela konfliktskalan. Det nya förbandsutbildningssystem som avses införas från 2006 är ett steg i rätt riktning, men verkningsgraden bör höjas ytterligare.²¹ En förändring behöver ske så att flertalet av de officerare, soldater och sjömän som utbildas kan vara tillgängliga för samtliga de av statsmakterna efterfrågade uppgifterna, där internationella insatser ingår som en viktig komponent.

Personalförsörjningssystemet

Gemensamt för alla organisationer är att de måste ha en strategi för hur organisationen skall kunna försörjas med för organisationen relevant kompetens. De utmaningar de står inför är att de

- måste intressera individer att söka sig till organisationen,
- måste välja ut vilka som passar in i organisationen,
- måste påverka och utbilda individerna i organisationsrelevanta avseenden,
- måste säkerställa att individerna kan verka för organisationens mål,
- måste ha regler för när individer inte längre skall vara kvar i organisationen.

²¹ Antaganden om verkningsgraden har ansatts till ca 30 % i systemet



Figur 2 Komponenter i ett personalförsörjningssystem

Ett personalförsörjningssystem måste alltså kunna attrahera, rekrytera och utbilda den personal som krävs för Försvarsmaktens verksamhet. Vidare måste systemet medge att ”rätt” kompetens kan upprätthållas, under den period kompetensen behövs och att den när så erfordras kan avvecklas under ordnade former. För att uppnå en framgångsrik styrning av detta krävs en helhetssyn. En sådan helhetssyn bör innehålla de komponenter som finns beskrivna i ovanstående modell.

Försvarsmaktens personalförsörjningssystem uppvisar för närvarande brister inom flera av dessa områden, bl. a avseende förmågan att:

- Skapa attraktion och rekrytera
- Vidareutbilda arbetskraften
- Avveckla arbetskraften

I grunden ligger att de strukturer som byggdes upp under invasionsförsvarets tid har svårt att möta de krav som ställs på ett modernt insatsförsvaret. Systemet medger inte den flexibilitet som krävs när personalförsörjningen måste anpassas efter de nya behov och krav som statsmakterna ställer på det flexibla insatsförsvaret. Problemen förstärks av att Försvarsmakten inte kan gå ut på den öppna marknaden och ”sidorekrytera” officerare annat än i begränsad omfattning, utan all rekrytering måste ske från grunden varefter fortsatt utbildning huvudsakligen sker i ett slutet internt system.

Med internationella insatser som en viktig del av verksamhetsidén krävs en annan syn som tar fasta på gemensam säkerhet, internationell solidaritet och förebyggande krishantering. För officerare innebär det att deltagande i insatser, såväl nationella som internationella måste accepteras som en naturlig del av yrket. Detta kan inte vara upp till den enskilde att avgöra på frivillig basis. För att i konkurrens med övriga verksamheter i samhället, kunna rekrytera personal mot en sådan verksamhetsidé krävs att Försvarsmakten agerar för att öka attraktionskraften.

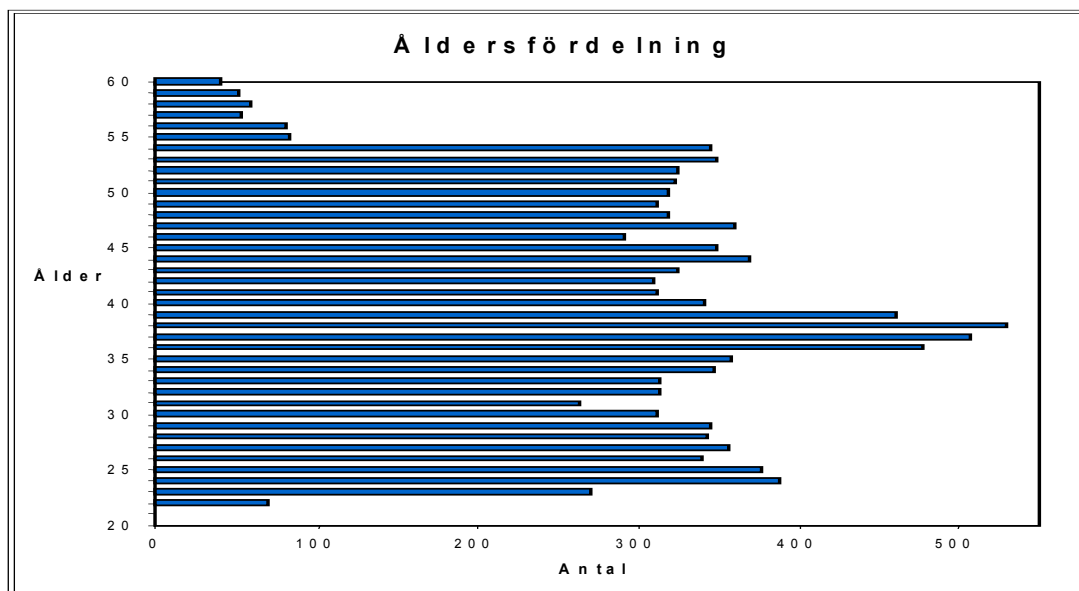
Officersförsörjningssystemet utgörs idag av ett befälssystem där alla genomför samma grundläggande officersutbildning och gör karriär genom att utbilda sig i olika nivåhöjande skolsteg. Systemet gynnar de som utvecklas mot de högre militära graderna. Kompetensutveckling på specialist- och/eller förbandsnivå har låg status och betraktas som ett misslyckande att nå de högre graderna. Utomlands innehas många förbands- och stabsbefattningar av specialister och underofficerare vilka har ett särskilt karriärsystem för att motverka denna typ av negativa effekter.

Systemet har en inneboende rörlighet som gör att det är få som sitter på sin befattning mer än 2-3 år, vilket ger ett kort ”organisatoriskt minne”. Systemet medför att det ”produceras” ett stort antal generalister och få specialister, systemet styr därmed bort officerare från förbandstjänst mot stabstjänst, dvs. bort från Försvarsmaktens kärnverksamhet. Det finns m.a.o. en bristande styrning av personalutbildningen mot de faktiska behov som Försvarsmakten har.

Det kan även ifrågasättas om det är mest rationellt att rekrytera såväl officerare till specialist- och förbandsnivån som officerare till högre chefsbefattningar ur samma kategori. Det är en ovanlig rekryteringsmetod i nästan alla försvarsmakter samt i de flesta organisationer i vårt land. Förfarandet kan leda till att lämpliga chefsämnen hålls tillbaka samtidigt som de mest dugliga på förbandsnivån befordras till befattningar som de är mindre lämpade för.

Officerskårens åldersstruktur svarar inte mot Försvarsmaktens behov. Orsakerna till detta går att söka i att det saknats ett helhetsperspektiv i Försvarsmaktens personalförsörjningssystem, detta har medfört att det inte utvecklats ändamålsenliga instrument för att avveckla personal vars kompetens inte längre behövs i organisationen. En alltför stor andel äldre officerare har därmed blivit kvar i stabsbefattningar på bekostnad av att andelen yngre officerare som verkar i den direkta förbandsverksamheten är för låg. Relationen mellan administrativ verksamhet och förbandsverksamhet har därmed hamnat i obalans.

Problemet har förstärkts genom att övergången från invasionsförsvar till insatsförsvar medfört att behovet av äldre officerare minskat. Samtidigt har övergången medfört ett ökat behov av yngre officerare i förbandsverksamhet och i insatser. Andelen befattningar lämpliga för äldre officerare har därigenom minskat, bl. a har många administrativa befattningar som varit kopplade till invasionsförsvaret utgått. Även en stor del av de krigsförband som möjligen lämpade sig för krigsplacering av äldre officerare har avvecklats.



Figur 3 Aktuell åldersfördelning hos yrkesofficerare. Källa: CSS 2004-12-21

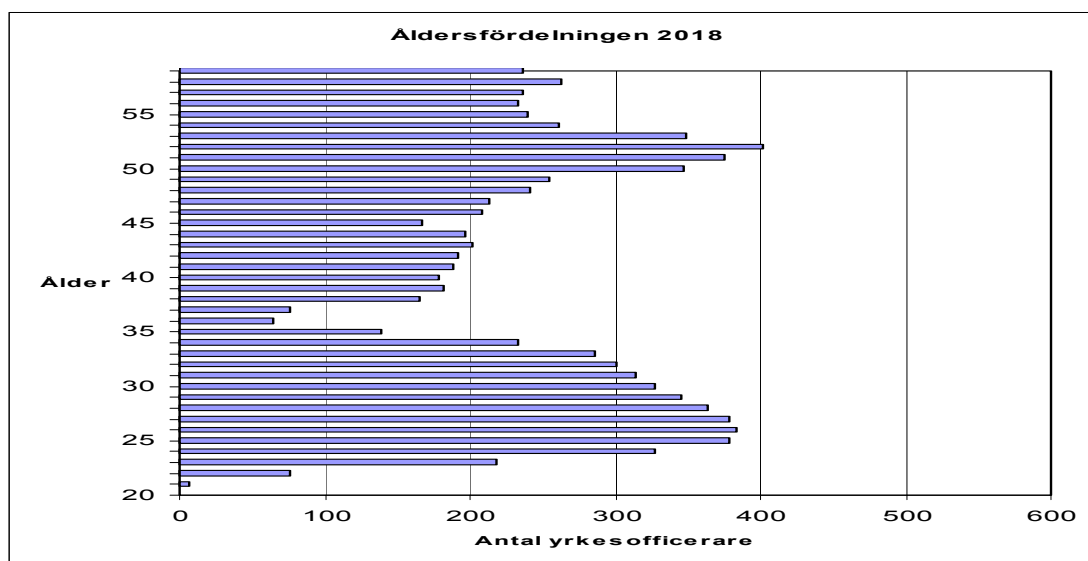
Av diagrammet ovan framgår att andelen äldre officerare i stort sett motsvaras av andelen yngre, det är först vid 55 års ålder som andelen äldre officerare påtagligt minskar. Minskningen beror på att Försvarsmakten för dessa ålderskullar haft ett verktyg för ordnad avveckling, det så kallade 55+ verktyget som inneburit förtida pensionering för officerare äldre än 55 år. Övrig personalavveckling har huvudsakligen skett genom ordinarie ålderspension eller genom spontanavgångar. Stora avgångar har skett i samband med de förbandsnedläggningar och organisatoriska förändringar som regelmässigt blivit följden av de senare försvarsbesluten.

Åldersproblemet har hittills inte kunnat åtgärdas förrän officerarna nått 55 års ålder (och då enbart med tillfälliga verktyg) och de spontana avgångarna slår över hela åldersstrukturen med kompetensförlust som följd. Detta dubbla problem innebär att Försvarsmakten både har svårt att behålla officerare med rätt kompetens och att avveckla officerare med kompetenser som inte längre är efterfrågade.

Som framgår av det inledande avsnittet behöver varje organisation regler för när individer inte längre skall vara kvar i organisationen. De regler Försvarsmakten hittills förfogat över, ålderspension och förtida pension från 55 års ålder är inte ändamålsenliga för insatsförsvarets behov. För att komma tillrätta med åldersproblemet krävs bl.a. att yrkesväxlingsåtgärder införs.

Ett ordnat slut på officerskarriären, där både arbetsgivare och arbetstagare redan från början känner till spelreglerna, skulle sannolikt vara bättre än dagens system. Arbetstagaren riskerar idag att med kort förvarning drabbas av uppsägning på grund av arbetsbrist, eller tvingas ta ställning till yrkesväxling i samband med återkommande omstruktureringsbeslut.

Att nuvarande system inte kan fortsätta är uppenbart. Av nedanstående diagram framgår hur åldersstrukturen kommer att se ut om det nuvarande personalförsörjningssystemet får fortsätt i sin nuvarande utformning. Åldersstrukturen kommer då att bli synnerligen ogynnsam för Försvarsmakten.



Figur 4 Av FOI prognostiserad åldersfördelning av yrkesofficerare år 2018.

För att hantera åldersproblematiken har de flesta länderna i Europa något system där officerare växlar karriär efter ett antal år. Erfarenheterna från dessa länder visar på att en karriärväxling inte bör ske senare än i 35-årsåldern med hänsyn till individens möjlighet att vara attraktiv på arbetsmarknaden.

Materieförsörjningen

Försvarsmakten har tidigare materieförsörjts på ett sätt som varit avpassat för ett invasionsförsvar. Den materieförsörjningsstrategi som beslutades 2001 är under implementering och har givit förutsättningar för att materieförsörjningen ska ske på ett effektivt sätt mot ett insatsförsvar.²² Effekter av tidigare materieförsörjningsstrategi dröjer dock av naturliga skäl kvar i ett antal projekt med långa bindningar.

²² 2001-03-13, HKV 23 241:63210

Materieförsörjningen rymmer ett antal målkonflikter, där Försvarsmakten inte på egen hand har handlingsfrihet att välja väg. Riksrevisionen beskriver bl.a. i sin rapport "Materiel för miljarder" de målkonflikter som kan finnas mellan:²³

- De säkerhets- och försvarspolitiska intressena av att ha internationellt materielsamarbete och en konkurrenskraftig försvarsindustri, och kostnadseffektivitet vid anskaffning av försvarsmateriel.
- Kravet på att skapa handlingsfrihet med uppdelning av materielprojekt i kortare faser och behovet av stabila förutsättningar för bl. a internationellt materielutvecklingssamarbete.

Dagens funktionsbredd genererar stora grundkostnader, då det för varje materielsystem i varierande utsträckning finns gemensamma grundkostnader för bl.a. infrastruktur, forskning och teknikutveckling, underhållskostnader och vidmakthållande. Dessa grundkostnader kan i många fall inte reduceras utan att hela materielsystem avvecklas.

Utmaningen ligger i att över tiden kostnadseffektivt materieförsörja Försvarsmakten samtidigt som tillgången till kvalificerad materiel och system för framtiden säkras.

5. Utveckling av förbandsutbildningssystemet

Förbandsutbildningssystemet

3-terminssystemet

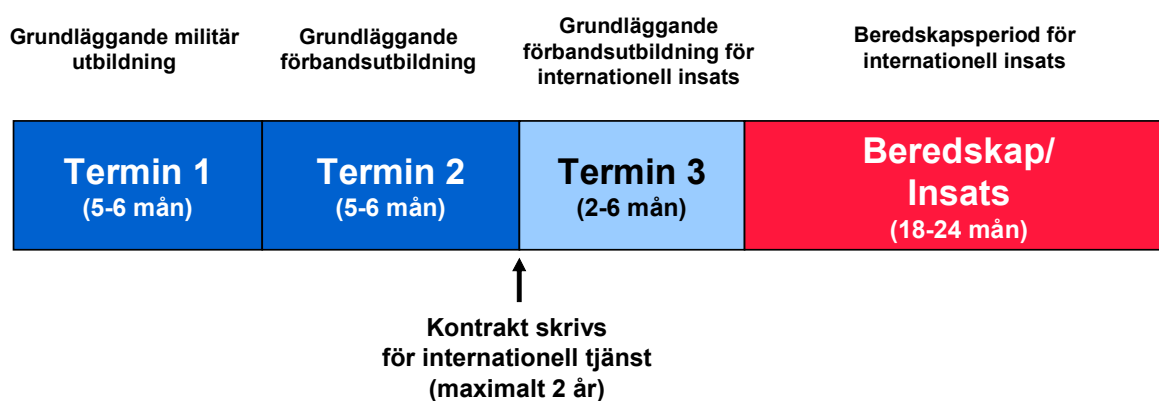
Försvarsmakten utvecklar för närvarande ett nytt förbandsutbildningssystem, det s.k. 3-terminssystemet. Systemet baseras på den allmänna värnplikten och bygger på en terminsindelad utbildning som omfattar cirka elva månaders grundutbildning, uppdelad på två terminer. Grundutbildningen åtföljs av en tredje frivillig termin under vilken soldaten tecknar ett beredskapskontrakt för maximalt två år. Kontraktstiden omfattar förutom den tredje utbildningsterminen även tid i beredskap eller en insats med ett insatsförband. Systemet avses införas under 2006 och får effekt fr.o.m. år 2008 främst för att säkerställa snabbinsatsförmågan med Nordic Battle Group.

3-terminssystemet syftar främst till att öka rekryteringen till de internationella insatserna och att säkerställa att Försvarsmakten kan leva upp till de ökande krav på internationell förmåga som statsmakterna ställt. Vidare är strävan att öka kvaliteten i grundutbildningen och att anpassa utbildningen till det civila och militära skolsystemet. För att rekryteringen till de internationella insatserna skall lyckas krävs att den allmänna mönstringsplikten ger ett tillräckligt stort urval av lämpliga

²³ RiR 2004:6, Dnr 31-2003-0391, 2004-03-26

och för internationella insatser villiga individer. Försvarsmakten måste därför vidta särskilda åtgärder för att öka attraktionskraften i ett värnpliktssystem som går mot ett ökat inslag av frivillighet. För närvarande ligger antagandet att ca 30 % av de som genomför sin värnplikt också är beredda att i 3-terminssystemet genomföra en internationell insats till grund för Försvarsmaktens planering.²⁴

PRINCIPEN FÖR 3-TERMINSSYSTEMET



Figur 5 Principen för 3-terminssystemet

Behovet av fortsatt utveckling av förbandsutbildningssystemet

Slutsatserna från den genomförda perspektivplaneringen ger vid handen att 3-terminssystemet bör utvecklas ytterligare. Ett skäl är att öka insatsförmågan såväl nationellt som internationellt. Ett annat skäl är att utifrån dagens komplexa system och förband skapa en bättre förmåga i Försvarsmaktens huvuduppgift väpnad strid. Ytterligare skäl är att säkerställa att den erfarenhet och förmåga som förbanden och dess personal tillägnat sig i samband med insatser, skall kunna tillvaratas genom att förbanden utvecklas över tiden och genomför mer än en internationell insats. Det vidareutvecklade förbandsutbildningssystemet kan i alla avseenden bygga vidare på 3-terminssystemet.

Det viktigaste syftet med att vidareutveckla 3-terminssystemet är att skapa aktiva insatsförband inom alla delar av insatsorganisationen, där förbanden utvecklas över tiden istället för att utbildas under ett år för att därefter bilda mobiliseringsförband och avklinga i effekt.

²⁴ För närvarande ligger denna siffra på ca 10%.

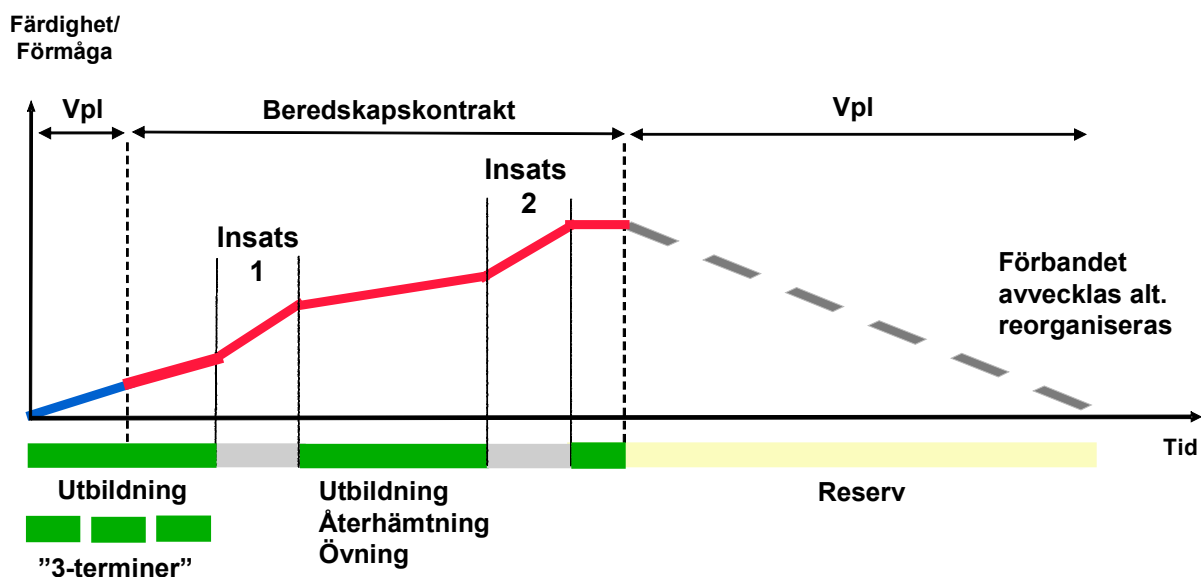
Det vidareutvecklade förbandsutbildningssystemet

De viktigaste delarna av det vidareutvecklade förbandsutbildningssystemet utgörs av:

- En sammanhållning av förbanden med dess personal från grundutbildning tills det att förbandet avvecklas alt. reorganiseras.
- Beredskapskontrakt som är så utformade så att de medger att förbanden kan utvecklas över tiden och genomföra mer än en insats.
- En indelning av förbanden i kategorier baserat på hur dessa är bemannade och som tar hänsyn till användbarheten av förbanden.
- En indelning av Försvarens organisation som logiskt stödjer förbandskategorindelningen och medvetandegör hur de olika organisationsdelarna förhåller sig till varandra och Försvarens kärnverksamhet.
- Personalförsörjningskoncept för försörjning av Försvarens olika förbandskategorier med soldater och sjömän.
- Personalförsörjningskoncept för försörjning av Försvarens insatsförband med befäl.

Den grundläggande principen för det vidareutvecklade förbandsutbildningssystemet framgår av bilden nedan.

Princip för vidareutvecklat förbandsutbildningssystem



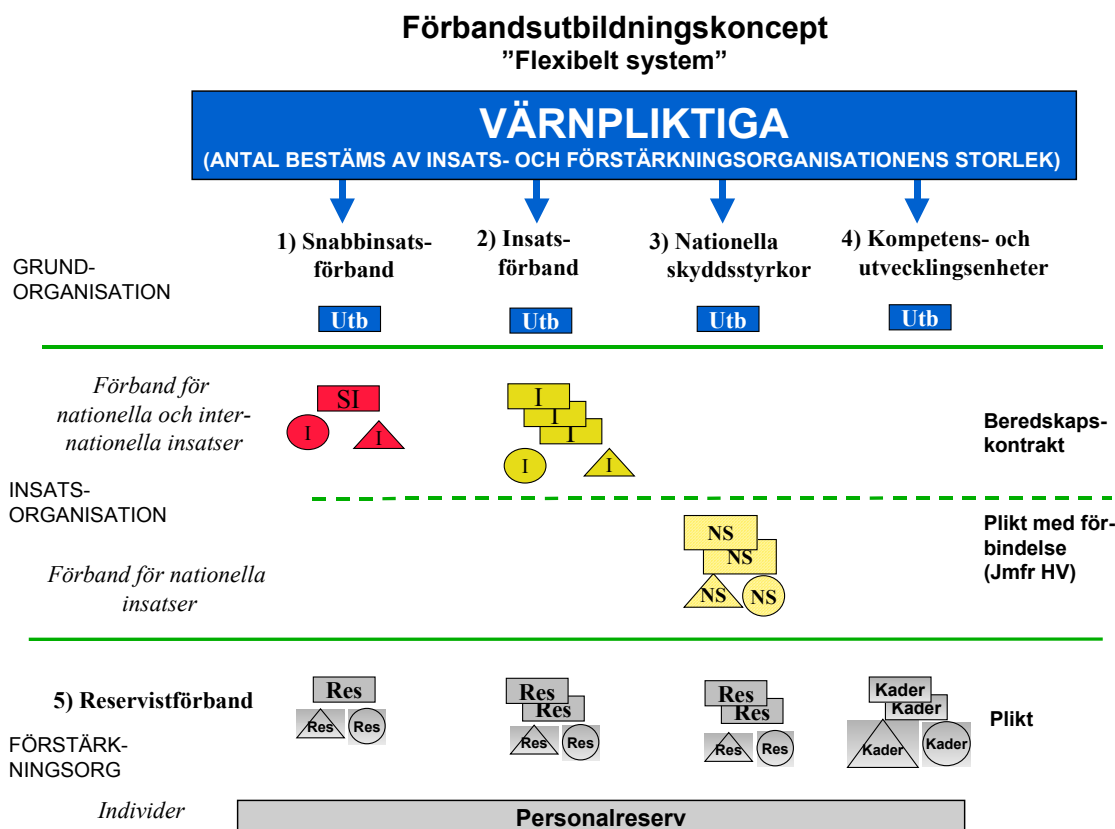
Figur 6 Princip för vidareutvecklat förbandsutbildningssystem

Den inledande grundläggande utbildningen genomförs enligt tidigare beskrivet 3-terminssystem. Någon gång under de två första terminerna skrivs ett beredskapskontrakt med de värnpliktiga som är frivilliga till internationell tjänst. Förbandet/enheten genomför därefter en insats alt. står i högre beredskap. Systemet skall vara flexibelt vad gäller insats- och beredskapstider, utbildningsverksamhet m.m. Det innebär att tiden för utbildningen under den tredje terminen och insatsperioden kan variera beroende på förbandstypens speciella förutsättningar.

Efter detta följer en period med lägre beredskap. Under den perioden ges möjligheter till återhämtning, utbildning och övningsverksamhet för såväl individer som förbanden. Därefter kommer ytterligare en period där förbandet genomför en insats alt. står i hög beredskap. Efter den andra insatsperioden avslutas beredskapskontrakten och förbandet med dess personal placeras i reserven. Med ovanstående system så ges möjlighet att hålla samman förbanden under en längre period som omfattar grundläggande utbildning, flera insatser och kompletterande övningsverksamhet. Förbandets förmåga utvecklas därmed över tiden.

I konceptet som övergripande presenteras i nedanstående bild ingår följande förbandskategorier:

1. Förband med hög beredskap för nationella och internationella insatser: Snabbinsatsförband
2. Förband för nationella och internationella insatser: Insatsförband
3. Förband för nationella insatser: Nationella skyddsstyrkor
4. Enheter som kan bevara och utveckla kompetens: Kompetens- och Utvecklingsenheter
5. Förband som kan utgöra förstärkningsresurser: Reservistförband



Figur 7 Princip för indelning i förbandskategorier, tillgänglighet och Försvarens organisation.

De fyra första förbandskategorierna (1-4 i bilden) är förband som grundutbildas. Under grundutbildningen som genomförs i **grundorganisationen** ges grundläggande soldat- och förbandsutbildning.

I **insatsorganisationen** ingår förband som finns tillgängliga för insatser. Där ingår snabbinsats- och insatsförband, samt vissa förband ur de nationella skyddsstyrkorna. Personalen i förbanden inom insatsorganisationen är kontrakterade, vilket innebär att de är snabbt tillgängliga för att kunna genomföra någon form av insats. Snabbinsats- och insatsförbanden produceras för att genomföra mer än en insats, internationellt och/eller nationellt. De nationella skyddsstyrkorna produceras för att kunna genomföra nationella insatser.

I **förstärkningsorganisationen** ingår reservistförband (5 i bilden). Dessa har genomfört en aktiv insatscykel och överförs därefter från insatsorganisationen till förstärkningsorganisationen. Vissa förband utbildas direkt för förstärkningsorganisationen. Denna utbildning är att jämföra med dagens förbandsutbildning, som genomförs inom grundorganisationen och sedan överförs till en krigsorganisation.

Förbanden som är i förstärkningsorganisationen är bemannade med personal som lyder under pliktlagen och de är därmed inte bundna av kontrakt. När reservistförbandet upplöses kan individerna övergå i en personalreserv, ur vilken personal kan rekryteras, exempelvis för att fylla uppkomna vakanser i andra förband.

Utöver detta finns det enheter för kompetens och utveckling. Dessa enheter är till för att Försvarsmakten skall möta kravet på vald kompetensprofil. Enheter som ingår här kan vara bemannade med befäl, civila, värnpliktiga eller kontrakterade soldater/sjömän. Strävan med dessa enheter är att de skall fokusera mot taktik- och teknikutveckling i stället för att genomföra grundutbildning av värnpliktiga. Därmed kan enheterna även medverka i Försvarsmaktens övningsverksamhet.

Målsättningen med ovan beskrivna förbandsutbildningskoncept är att det skall vara flexibelt kunna anpassas efter bestämd förmågeprofil såväl volyms- som kategorimässigt. Det skall även kunna anpassas till olika förbandstypers speciella behov och karaktär. Förbanden skall hållas samman med sin personal från och med grundutbildningen, via förbandets aktiva tid och dess överföring till reservistförband till dess att förbandet avvecklas.

Volymen värnpliktiga styrs av antalet förband och enheter i insats- och förstärkningsorganisationerna.

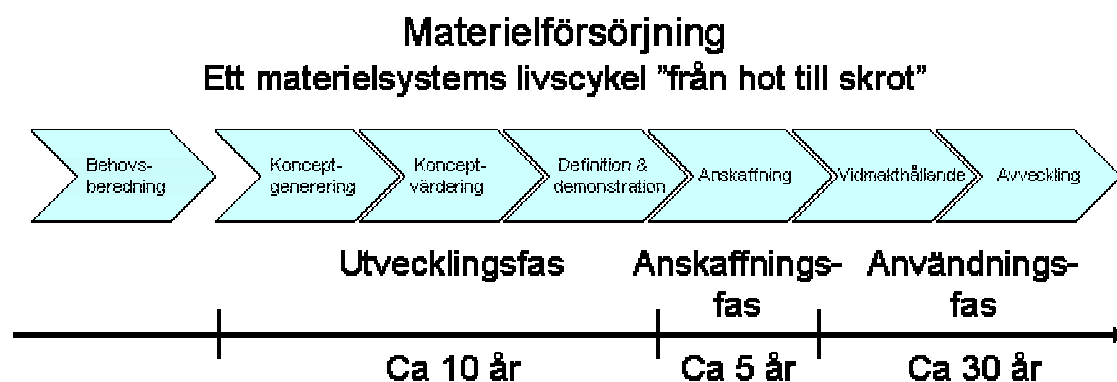
Det utvecklade förbandsutbildningssystemet beskrivs närmare i underbilaga 4.4.

./4.4

6. Utveckling av materieförsörjningen

Materieförsörjningsprocessen

Materieförsörjning är en av Försvarsmaktens allra mest långsiktiga verksamheter. Från det att ett behov av en ny materieltyp identifieras till leverans kan inledas tar i storleksordningen 10 år. Anskaffad materiel kan sedan som regel användas i cirka 30 år, inkluderande minst en teknisk och/eller taktisk livstidsförlängning, före avveckling (se figur).²⁵



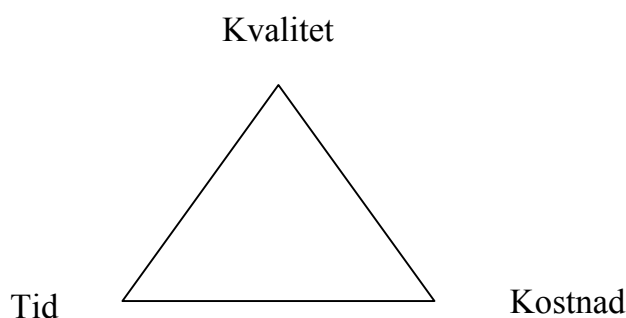
Figur 8 Materieförsörjningsprocessen

Försvarsmakten har under lång tid för en dominerande del av sin materielanskaffning valt metoden att lägga utvecklingsuppdrag till försvarsindustrier verksamma i Sverige. Metoden har dessutom understötts genom betydande nationella satsningar inom ramen för Försvarsmaktens forsknings- och teknikutvecklingsprogram (FoT). Genom valet av denna huvudmetod för materielanskaffning har Försvarsmakten bl.a. haft mycket god möjlighet att påverka utformningen av anskaffad materiel och kompetens för utveckling har bibehållits inom landet.

Önskemål framförs ofta om att korta leddiden, dvs. tiden från behovsidentifikation till leverans av ny materiel och önskad operativ effekt. Möjligheterna att med acceptabel risktagning väsentligt snabba på utvecklingsfasen av kvalificerad försvarsmateriel är i praktiken begränsade.

²⁵ Beskrivningen gäller främst större system och plattformar.

Tid, kvalitet och kostnader är beroende av varandra. Om man vid utveckling av en ny produkt vill förkorta tiden kommer antingen kvalitén att försämrans eller kostnaderna att stiga (se figur nedan). Om man däremot vill sänka kostnaderna kommer man antagligen vara tvungen att acceptera en försämring av kvalitén på produkten eller att det drar ut på tiden. Skulle det i stället vara fråga om att förbättra produktens kvalitet, kommer det antingen att innebära längre projekttid eller betydligt att kostnaderna stiger eller naturligtvis en kombination därav.



Figur 9 Samband mellan Tid, kvalitet och kostnader

Ett snabbare alternativ än utvecklingsprojekt är att direktanskaffa färdigutvecklad materiel och därmed hoppa över utvecklingsfasen, med de begränsningar detta innebär avseende möjligheter att kunna påverka materielens utformning och prestanda. En annan möjlig begränsning är väntetid till leveransstart eftersom leveranser till de ursprungliga kunderna i materielprojektet prioriteras.

Till följd av Försvarsmaktens pågående omstrukturering mot få men högkvalificerade insatsförband kommer seriestorleken i framtida materielbeställningar generellt vara liten. Kostnaderna för nyutveckling av försvarsmateriel påverkas däremot inte i nämnvärd omfattning av seriestorleken. Sverige kan därför inte, mer än i undantagsfall, lägga utvecklingsuppdrag på ny materiel om inte redan från början en rimlig total seriestorlek är säkrad genom order på samma produkt från andra nationer. De nationella utvecklingssatsningarna skall dessutom fokuseras mot ett antal av statsmakterna utpekade nischer inom försvarsmaterielområdet.²⁶

Deltagande i internationella utvecklingsprojekt innebär erfarenhetsmässigt att materielutveckling ofta både tar längre tid och blir dyrare än i nationella projekt. Det kan ändå vara långsiktigt kostnadseffektivt eftersom den högre utvecklingskostnaden ska delas av flera länder och p.g.a. möjligheterna till större seriestorlekar med lägre styckpris och vidmakthållandekostnader som följd.

²⁶ Nätverksbaserade ledningssystem, flygfarkoster, stridsfordonssystem, korträckviddiga bekämpningssystem och robusta telekommunikationssystem.

Under användningsfasen är det inte möjligt att urskilja samma tydliga skillnader mellan nationellt och internationellt anskaffad materiel. Dock, likväl som det i anskaffningsfasen kan uppstå väntetider för en tillkommande kund, kan motsvarande problem uppstå vid beställningar av modifieringar och livstidsförlängningar.

Myndigheternas rollspel i materielförsörjningsprocessen

Materielförsörjningsprocessen genomförs i nära samverkan mellan Försvarmakten som kravställare och kund, Försvarets materielverk som upphandlare och teknikstödsorganisation samt industrin som leverantör av varor och tjänster. Materielförsörjningsprocessen stöds dessutom av Försvarmaktens Forsknings- och teknikutvecklingsprogram (FoT) genom bl.a. överföring av forskningsresultat framtagna inom FOI och FHS samt teknikutvecklingsuppdrag och demonstratorprojekt beställda genom FMV. Detta rollspel kan komma att förändras t ex som resultat av den europeiska utveckling med EDA i spetsen och den pågående försvarsförvaltningsutredningen eller genom att försvarsindustrin ges ett utökat ansvar via s.k. systemhus.

Ett utvecklat materielförsörjningskoncept

Materielförsörjning till Försvarmakten kan genomföras med hjälp av olika metoder. Val av lämpliga metoder och medel styrs av vilka parametrar som främst önskas optimeras, t ex snabbhet till leverans, grad av internationell interoperabilitet, möjlighet att påverka materielens kravspecifikation och försörjningssäkerhet.

I nedanstående avsnitt redovisas ett utkast till framtida koncept för Försvarmaktens materielförsörjning. Här definieras överordnade syften med materielförsörjningen, dess mål och de metoder och medel som kan användas för att nå dessa mål.²⁷ Här lämnas också förslag till hur materielförsörjning kan optimeras vid olika insatsprofiler.

Överordnade syften

Här redovisade utkast till materielförsörjningskoncept har följande överordnade syften:

- Att stödja utveckling av Försvarmaktens funktioner, operativa förmågor och dessas behov av materiel.
- Säkra tillgång till kvalificerad materiel och system.

²⁷ Ett koncept är ”en (allmän) beskrivning av de grundläggande egenskaperna i en strategi” (enligt FOI AG Koncept). Ett koncept kan vara generellt (strategi som förhållningssätt) såväl som specifikt (strategi som plan). Oavsett om konceptet avser strategi som plan eller som förhållningssätt bör det beröra mål, medel och metoder för hur tillgängliga resurser bör utvecklas, tillföras eller användas för att uppnå överordnade syften. Fokus är oftast metodasppekter (hur).

- Att över tiden kostnadseffektivt materielförsörja Försvarmakten.

- Mål* A.1. Skapa handlingsfrihet i alla tidsperspektiv att hantera osäkerheter och möta förändringar i Försvarmaktens materielbehov, såväl beträffande typ som volym.²⁸
- A.2. Bibehålla tillgång till nödvändig teknikkompetens, i vissa fall genom nationella resurser.
- A.3. Att materielförsörjning ska ske kostnadseffektivt.
- A.4. Stödja interoperabilitetsutveckling.
- A.5. Internationella samarbeten bör ta sin utgångspunkt i en doktrinutveckling ledande till gemensamma internationella krav på operativa förmågor.

Övergripande metoder

För att skapa fler handlingsvägar bör samarbetet i tidiga faser ske genom fler engagemang på bredd hellre än djupt engagemang i ett fåtal projekt. Strategin är i huvudsak en avvägning mellan följande medel:

- B.1. Delta i internationellt materielsamarbete.
- Deltagande i internationella projekt ska utgöra grundregeln för materielutveckling. Avsteg ska göras när det kan visas vara kostnadseffektivt eller då Sveriges säkerhetspolitiska lösning inte tillåter deltagande i möjliga internationella samarbeten.
 - Internationellt upphandlingssamarbete av på marknaden befintlig materiel skall ske i syfte att uppnå interoperabilitet och ekonomisk effektivitet.
- B.2. Nationella utvecklingsprojekt.
- Nationella utvecklingsprojekt som bedrivs inom FM, försvarsindustri eller stödmyndigheter skall minimeras till de fall det motiveras av:
 - Kostnadseffektivitet.
 - Vidmakthållande av kompetens inom landet (med syfte att kunna vara kunnig beställare, ha hotkännedom, m.m.).
 - Säkerställande av framtida tillgång till och vidmakthållande av kvalificerad materiel som inte är möjlig att importera.
- B.3. Direktanskaffning på nationell eller internationell marknad.
- Direktanskaffning skall ske i de fall det motiveras av:
 - Tidsaspekten. Vid korta tidsförhållanden ska direktanskaffning väljas istället för utvecklingsprojekt.
 - När de operativa kraven inte motiverar nyutveckling (på marknaden tillgänglig materiel är tillräckligt bra).

²⁸ Handlingsfrihet beskrivs i RK:s förslag 2004-09-17 till samlad materielförsörjningsstrategi som bestående av flexibilitet i det korta tidsperspektivet och anpassningsförmåga i det längre tidsperspektivet.

- Att det är mer kostnadseffektivt att Försvarsmakten anpassar sig till tillverkarens användardoktrin än att låta utveckla materiel för att passa svensk doktrin.

- B.4. Alternativa former för ägande och tjänsteproduktion.
- Vid osäkra eller tillfälliga behov bidrar t ex leasing till långsiktig handlingsfrihet.
 - Nya gränssytor mot industrin bör prövas avseende ansvar för underhåll, uppgraderingar och tillhandahållande.

Medel

- C.1. Använd EU-gemensamma scenarier för krav på operativa förmågor
- Gynnar interoperabilitet.
- C.2. Följ EU- och NATO-standards vid materielutveckling och anskaffning
- Gynnar interoperabiliteten.
- C.3. Riktad upphandling enligt undantagsregler
- Bevarar teknikkompetens i Sverige.
 - Nödvändigt vid korta tidsförhållanden.
- C.4. Utvecklingsmetoden ska innehålla många, små steg (evolutionär utveckling även av den samlade materielstocken) och starta redan i studiefasen och bör ske med stöd av demonstratorer och prototyper för att öka projektsäkerhet och minska kostnaderna istället för långvarigt specificeringsarbete.
- Behåller handlingsfrihet för att möta osäkerheter om teknikutveckling
 - Hotbildsanpassning
 - Vidmakthållande av teknisk kompetens
- C.5. Systemuppbyggnad ska alltid vara modulär och stödja en evolutionär vidareutveckling, även i vidmakthållandefasen
- Skapar handlingsfrihet i ett långt perspektiv, dvs. att hantera osäkerheter och möta förändringar i Försvarsmaktens materielbehov
- C.6. System, delsystem och komponenter ska anskaffas med standardiserade gränssytor som är utformade för en stegvis integration i system av system
- Medger planering i funktioner istället för system
 - Bidrar till ökad handlingsfrihet
- C.7. Anskaffa materielsystem i korta serier
- Bidrar till ökad handlingsfrihet
- C.8. Anskaffa materielsystem med positiva eller negativa optioner
- Bidrar till ökad handlingsfrihet

- C.9. Inför iterativ beslutsprocess under materielsystemens hela livslängd
- Bidrar till att bibehålla handlingsfrihet
- C.10. Utveckla ett förenklat förfarande vid materielanskaffning vid korta tidsförhållanden (3 – 12 månader). Detta innefattar även hantering av BOA.
- Bidrar till att skapa flexibilitet och att hantera osäkerheter
 - Bidrar till kostnadseffektivitet och spårbarhet
- C.11. LCC perspektiv ska användas vid värdering av materielprojekt
- Bidrar till att kunna bedöma och jämföra kostnadseffektivitet mellan olika förbands och systemlösningar (inklusive nödvändig infrastruktur) för ett specificerat förmågekrav
- C.12. K/E-analys ska genomföras
- Bidrar till att kunna bedöma och jämföra kostnadseffektivitet mellan olika förbands- och systemlösningar (inklusive nödvändig infrastruktur) för ett specificerat förmågekrav
- C.13. Pooling med andra länder ska övervägas
- Bidrar till interoperabilitet
 - Bidrar till att säkra tillgång till system
 - Bidrar till långsiktig handlingsfrihet
 - Bidrar till en kostnadseffektivitet
- C.14. Leasing som alternativ till anskaffning ska övervägas när det finns en långsiktig marknad för aktuella system
- Bidrar till ökad handlingsfrihet.
 - Bidrar till en kostnadseffektivitet
- C.15. Alternativa medel såsom Privat-Offentlig samverkan ska övervägas för såväl nya materielsystem som för redan befintliga materielsystem. Ett exempel på detta är ”*Supply Chain Management*”.
- Bidrar till att säkra tillgång till tjänster
 - Bidrar till långsiktig handlingsfrihet
 - Bidrar till en kostnadseffektivitet
- C.16. Tillämpa nya upphandlingsformer som exempelvis incitamentsupphandling där leverantörer konkurrerar med leverabler till ett från början fast pris
- Bidrar till en kostnadseffektivitet

Spårbarhet mellan mål, metoder och medel

I nedanstående tabell visas spårbarheten mellan metoder/medel och de angivna mål dessa leder mot.

| Mål | Metoder/medel att nå målet |
|------------|--|
| A1 | B1 – B4, C3 (betoning på korta tidsförhållanden), C4, C5 – C10, C13 – C15 |
| A2 | B2 – B3, C3 (vid utvecklingsprojekt), C4, C15 (vid upphandling av svensk leverantör) |
| A3 | B1 – B4, C10 – C16 |
| A4 | B1, B3, C1, C2, C13 |
| A5 | B1, C1, C2, C13 |

Kompetensstödjande materielförsörjning

Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi måste även kunna stödja det sätt på vilket eventuella nedtonade förmågor kompetensbevaras. Att materielförsörjningsstrategin har denna uppgift är lika naturligt som att den stödjer materielförsörjningen till insatsförbanden, till infrastruktur och till utbildningsplattformarna. Val av metoder och medel för att materielförsörja en specifik nedtonad förmåga blir beroende av vilket ekonomiskt utrymme som finns för att bevara kompetensen samt hur snabbt det ska vara möjligt att utveckla kompetensen till ett användbart insatsförband.

Exempel på kompetensstödjande materielförsörjning:

- Att anskaffa eller leasa simulatorer för kompetensbevarande eller utbildning.
- Att köpa eller leasa enstaka exemplar av (utländska) befintliga produkter.
- Att lägga utvecklingsbeställningar på demonstratorer tillräckligt avancerade för att senare kunna användas i metod-, försöks- eller övningsverksamhet.
- Att utveckla och anskaffa eller direktanskaffa materiel i starkt begränsad mängd till s.k. demonstratorförband.

Sammanfattande slutsatser och rekommendationer inom materielförsörjningsområdet

Undvik nationella utvecklingsprojekt där Försvarsmakten är den enda ursprungliga beställaren. Eftersträva internationella samarbetsprojekt med relativt få och väl valda partners. Fokusera de nationella utvecklingsinsatserna inom av statsmakterna utpekade nischer. Acceptera att svensk nationell utvecklingskompetens inom vissa andra områden kan gå förlorad.

Utnyttja i större utsträckning än nu direktanskaffning av redan utvecklad materiel och anpassa krav och vid behov även operativa doktriner efter detta. Acceptera att materiel utvecklad efter ett annat lands kravspecifikation kan uppfylla även Sveriges behov.

Materielbeställningar bör göras i små serier anpassat till behovet för prioriterade insatsförband med såväl negativa som positiva optioner. Ingångna avtal som be-
tingats av tidigare försvarsmaktsstrukturer måste, så långt möjligt, anpassas till de
förbandsvolymerna och de behov som Försvarsmakten kommer att ha framgent.

Försvarsmakten bör söka lösningar som medför största möjliga kostnadseffektivitet
för staten över ett materielsystems hela livscykel (LCC).²⁹ Pröva i högre grad
okonventionella lösningar avseende anskaffning, ägande, drift och underhåll av
materiel. Detta inkluderar även synen på FMV och försvarsindustrins roller i ma-
terielförsörjningen.

7. Utveckling av Försvarsmaktens operativa förmåga

Begrepp

Försvarsmaktens *insatsprofil* utgörs av förmågor som upprätthålls med insatsför-
band. De förmågor som inte ryms inom insatsprofilen utvecklas istället som kom-
petenser och utgör Försvarsmaktens *kompetensprofil*. Insatsprofilen och kompe-
tensprofilen bildar tillsammans Försvarsmaktens *förmågeprofil* och utgör ett mått
på Försvarsmaktens förmågebredd. Försvarsmaktens *kompetensstrategi* består av
metoder för att vidmakthålla kompetenser över tiden.

Vägvalsfrågor

Kravet på Försvarsmakten att ha förmåga till väpnad strid medför behov av allsi-
dig förmåga. Samtidigt bedöms inte de ekonomiska ramarna medge att regering-
ens krav på operativ förmåga kan uppfyllas. Nuvarande bredd vad avser operativ
förmåga bedöms därför behöva minska och fler förmågor och/eller delförmågor
upprätthållas som kompetenser genom olika kompetensstrategier.

Mot denna bakgrund har, inom ramen för perspektivplanarbetet, tre viktigare och
sammanhängande frågor kunnat urskiljas.

Den första frågan rör utformningen av Försvarsmaktens förmågeprofil. Denna
fråga bör ta sin utgångspunkt i vilken förmåga som krävs i närtid, såväl för inter-
nationella som nationella insatser och vilken förmåga som krävs på längre sikt för
den nationella försvarsdimensionen.

²⁹ Life Cycle Cost

Den andra frågan rör Försvarsmaktens insatsprofil och avser vilken insatsförmåga Försvarsmakten skall ha i närtid. Det är av central vikt att Försvarsmakten viljestyrt finner sin roll både i de internationella satsningarna och för de nationella uppgifterna. Denna fråga bör ta sin utgångspunkt i hur Försvarsmaktens förmåga till väpnad strid bäst säkerställs.

Den tredje frågan rör avvägningen mellan insatsförmåga och kompetens där ett ställningstagande krävs om vilka förmågor som skall upprätthållas som kompetenser. Denna fråga berör även vilka strategier som kan användas för att upprätthålla kompetenserna över tiden.

Metod

Insatsprofilerna syftar till att utgöra underlag för prioriteringar och val av insatsförmågor. Insatsprofilerna beskriver tänkbara krav på framtida insatsförmågor för Försvarsmakten. Tre utrerade alternativ (A, B och C) har utvecklats. Alternativen är inte ömsesidigt uteslutande och har valts för att belysa konsekvenser av statsmakternas krav:

- Den fortsatta utformningen av Försvarsmakten skall ge Sverige större möjligheter att aktivt bidra till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga och den gemensamma säkerheten. Utvecklingen av snabbinsatsförmåga (Insatsprofil A) skall kombineras med en fortsatt förmåga att bidra till uthålliga fredsfrämjande insatser (Insatsprofil B).
- Försvarsmaktens roll vid skydd mot terrorism handlar i första hand om stöd till andra myndigheter i form av bland annat underrättelse- och säkerhetstjänst, NBC-resurser och logistik (Insatsprofil C). Samtidigt kan ökande krav komma att ställas på Försvarsmakten när det gäller samhällets försvar mot terrorism. För Försvarsmaktens del kan detta innebära krav på förmåga att på stor bredd och över tiden kunna skydda samhällsviktiga infrastrukturer mot fysiska angrepp. Särskilt viktigt är att Försvarsmakten kan ingripa mot hot som riktas från arenor där endast Försvarsmakten har förmåga att verka, d.v.s. främst vid angrepp från sjö- och luftarenorna.

Insatsprofilerna skall således inte ses som ömsesidigt uteslutande och som ett färdigt underlag för ett slutgiltigt val avseende Försvarsmaktens insatsförmåga. Istället utgör profilerna underlag till regeringens planeringsanvisningar, i syfte att erhålla inriktning för kommande års planeringsarbete, för att kunna utforma en sammanvägd insatsförmåga med inslag från de olika insatsprofilerna. Försvarsmakten tvingas såväl prioritera som avveckla delförmågor med därav följande konsekvenser för t ex materielförsörjningen.

Försvarsmakten skall inte enbart dimensioneras av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Gemensamt för samtliga profiler är därför kravet på förmåga till väpnad strid utgående från de doktrinära grunderna. Var och en av profilerna beskrivs utgående från de sex grundläggande förmågorna (Ledning, Underrättelser/Information, Verkan, Uthållighet, Rörlighet, Skydd) samt kraven på tillgänglighet respektive uthållighet. Till profilerna kopplas också övergripande prioriteringar och risktagning. De doktrinära grunderna och de sex grundläggande förmågorna beskrivs utförligare i underbilaga 4.3.

./4.3

Insatsprofilerna visar på olika inriktningar som Försvarsmakten kan ges och på en mycket övergripande nivå vad dessa innebär för Försvarsmaktens utformning. Beskrivningarna av profilerna visar således vad som främst utmärker var och en av dem. Det är i detta sammanhang viktigt att understryka betydelsen av att koppla val vad avser insatsförmåga till val avseende kompetens samt till avvägningen mellan dessa tre sinsemellan olika förmågor i enlighet med tidigare avsnitt om vägval.

Vid utarbetandet av de tre insatsprofilerna har ett antal scenarier använts. Fem av dessa har utarbetats inom EU. EU-scenarierna är:³⁰

- Separation of Parties by Force (SOPF).
- Stabilisation, Reconstruction & Military Assistance to 3rd Countries (SR)
- Conflict Prevention (CP)
- Evacuation Operation in a non-permissive environment (EO)
- Assistance to Humanitarian operations (HA)

Förutom de internationella insatserna finns även nationella krav på Försvarsmakten. Därför har två nationella scenarier utarbetats:

- Terrorism (T)
- Nationell kris (NK)

³⁰ Scenarierna beskrivs närmare i underbilaga 4.1.

Operativ insatsprofil A – Snabba, kortvariga insatser

Utgångspunkten tas i krisförebyggande operationer. Profilens tyngdpunkt ligger i snabbinsatsförmåga för insatser över hela konfliktskalan i initialfasen av konflikter. Utgångspunkten tas i EU:s militära krishanteringskoncept med kort förvarning, varierande grad av ambition beroende på typ av uppgift och geografiskt område. Försvarsmaktens insatsförmåga karaktäriseras av en självständig eller integrerad (combined) snabbinsatsförmåga, där markkomponenten utgörs av lätta splitterskyddade förband och/eller SF-förband som kan lufttransporteras. Särskilt fokus läggs på uppträdande i urban miljö. Markkomponenten skall kunna understödjas av luft- och/eller marinstridskrafter (nationella såväl som utländska). Insatser skall kunna stödjas av nationella resurser avseende ledning, underrättelser och logistik. Svenska mark-, sjö och luftförband kan även avdelas att ingå i andra nationers snabbinsatsstyrkor.

Tillgänglighetskrav och beredskap

Kraven på tillgänglighet och beredskap utgår från att huvuddelen av de svenska förbanden skall kunna vara insatta i aktuellt insatsområde inom tio dagar (R10) efter ett politiskt beslut.

Grundläggande förmågor

Ledning: Sverige skall kunna bidra med bemanning av EU:s militära ledningskedja: OHQ, FHQ/(F)HQ och i förekommande fall Component Command. Förutsättningar att tilldelas bemanningsansvar står i proportion till styrkebidragets innehåll och betydelse för operationens genomförande.

Underrättelser och information: Inför beslut om genomförande av en snabbinsatsoperation ställs höga krav på strategisk/operativ underrättelseinhämtning. Inför och under genomförandet ställs höga krav på precision i den taktiska inhämtningen, då osäkerheterna kan vara betydande. Behovet av lägesuppfattning är stort då skyddsnivån är nedtonad till förmån för rörlighet. Förmåga till analys och bearbetning skall finnas i insatsområdet.

Verkan: God verkan och precision eftersträvas. Även informationsarenan är viktig och bör innehålla PSYOPS. Strategiskt snabbrörliga verkansplattformar med hög precision är viktiga. Dessa kan uppväga bristen på egenskydd genom verkan mot plattformar med hög skyddsnivå. Förmågan till precisionsbekämpning med korta insatstider i urban miljö är en viktig komponent.

Uthållighet: Uthålligheten säkerställs i huvudsak genom tillförsel men är i grunden begränsad. I förekommande fall genom att tillgodogöra sig insatsområdets resurser (bl.a. *"Host Nation Support"*). Detta kan kompletteras med sjöbaserat underhåll. I vissa områden är förmåga till *"pre-positioning"* av avgörande betydelse för att klara insatstider och medför ökad uthållighet vid operationer. Långa insatstider och möjlighet till lång an- och återflygning för plattformar i luftarenan är viktig. Förmåga till lufttankning ökar uthålligheten avsevärt.

Rörlighet: Stora krav ställs på strategiska, främst luftbaserade, transportresurser. Det ställs också krav på luftburen transportkapacitet (helikopter) på taktisk nivå. Vidare måste förbanden som ska transporteras vara anpassade för detta.

Skydd: Skyddsnivån på plattformar nedtonas till förmån för strategisk rörlighet och snabba insatstider. Behovet av skydd löses främst genom andra, indirekta åtgärder som t ex god lägesuppfattning, taktisk rörlighet och långräckviddig precisionsbekämpning.

Prioriteringar

Insatsprofil A innebär en prioritering av snabbhet och rörlighet, en god underrättelseförmåga samt förmåga till graderad precisionsbekämpning.

Operativ insatsprofil B – Långvariga operationer

Utgångspunkten tas i fredsframtvängande och fredsbevarande operationer och från erfarenheter från tidigare genomförda internationella operationer. Profilens tyngdpunkt ligger på att kunna bidra i långvariga internationella operationer med förband i såväl mark- som sjö- och luftarenan. Insatserna präglas av relativt god förvarning och förbanden kan sättas in för rotation under en längre period eller kortare temporära insatser. Förmågekraven inriktas mot en operations stabiliserings- och återuppbyggnadsfas under vilka konfliktnivån kan variera. Försvarsmakten skall ha förmåga till långvariga:

- Markoperativa insatser med tyngdpunkt på modulärt uppbyggda manöverförband. Insatsförbandets kärna skall utgöras av ett bataljonsförband som under viss tid skall kunna utökas. Sverige skall dessutom kunna verka som *"Framework-nation"* för en långvarigt insatt multinationell brigad. Särskilt fokus skall läggas på förmågan till strid i urban miljö.
- Sjöstridskrafterna kan i en sådan operation antingen utgöras av ett allsidigt sammansatt förband eller av ett förband med en specifik förmåga. De marina stridskrafterna skall ha fokus på verkan i kustzon.
- Det luftoperativa bidraget kan utgöras av transportresurser och/eller verkansplattformar till stöd för såväl nationella som multinationella mark- och/eller sjöoperativa insatser.

Tillgänglighetskrav och Beredskap

Kraven på tillgänglighet och beredskap utgår från att huvuddelen av de svenska förbanden skall kunna vara insatta i aktuellt insatsområde inom 30-90 dagar efter ett politiskt beslut.

Grundläggande förmågor

Ledning: Förutsättningar att tilldelas bemanningsansvar i den multinationella ledningskedjan står i proportion till styrkebidragets innehåll och betydelse för operationens genomförande. Särskilda krav på förmåga ställs på den taktiska ledningsnivån.

Underrättelser och information: Underrättelseläget på såväl mark-, sjö, luft och infoarenorna utvecklas kontinuerligt med stöd av truppbidragande länder och syftar bl a till att kontinuerligt överväga förändringar av styrkans beredskap, uppgifter och förmåga. Svenska bidrag inom underrättelseområdet, bl a bearbetning och analys, HUMINT ökar möjligheterna till nationellt inflytande och nationell beslutsfattning.

Verkan: Profilen betonar hela bredden av verkan inom samtliga arenor. God verkan och precision eftersträvas. Även informationsarenan är viktig. Förmågan till precisionsbekämpning med korta insatstider i urban miljö är en viktig komponent. Förmåga att över tiden leverera graderad verkan på främst markarenan (från ”riot-control” till väpnad strid) är av stor betydelse.

Uthållighet: Försörjningsproblematiken kännetecknas av ett relativt stabilt behov. Profilen betonar betydelsen av både egna förbandsanknutna resurser och förmåga att tillgodogöra sig resurser i insatsområdet (bl.a. ”Host Nation Support”). De förbandsanknutna resurserna skall över tiden kunna ersättas.

Rörlighet: Förmåga till strategiska sjö- och lufttransporter kopplade till uthållighet och logistik för de insatta förbanden. I vissa insatsområden krävs omfattande kapacitet att flytta förnödenheter från hamn till insatsområdet.

Skydd: Profilen understryker betydelsen av skydd kopplat till att konfliktnivån kan variera avsevärt. Skyddet av strategiska LOC och POD kan komma att kräva stora resurser.

Prioriteringar

Insatsprofil B innebär prioritering av förmåga till graderad verkan inom hela konfliktsskalan, skydd och uthållighet.

Operativ insatsprofil C – Säkerhetsinsatser

Försvarsmaktens mandat antas förändras i riktning mot att Försvarsmakten kan användas för insatser mot terrorism på svenskt territorium inom ramen för den polisiära verksamheten. Därutöver sker en allt större samordning med EU, baserad på ömsesidig solidaritet mellan medlemsstaterna och en gemensam säkerhetsstrategi. Övriga rättsliga grunder upprätthålls, men utmanas genom terrorismens asymmetri och obundenhet till lagar, förordningar och värderingar som svenska medborgare betraktar som självklara.

Profilen har tyngdpunkten på förmågan att genomföra underrättelse-, säkerhets- och stödinsatser som bl.a. anges i EU:s solidaritetsdeklaration, såväl nationellt som internationellt. Försvarsmakten skall bistå andra myndigheter och internationella samarbetspartners verksamhet i syfte att förebygga terrorhandlingar som riktas mot svenska intressen och kunna ge erforderligt skydd för svenska medborgare och samhällsviktiga funktioner. Om sådana händelser ändå inträffar, skall Försvarsmakten kunna bistå genom att minska konsekvenserna och dämpa effekterna av det som inträffat. Insatserna syftar alltså i första hand till att möta terrorism men även andra asymmetriska hot samt icke-aktörsbundna hot som naturkatastrofer och förmåga till evakuering av personal och förband.

Insatserna genomförs primärt inom EU:s geografiska område. Militära insatser genomförs främst av special- och säkerhetsförband samt av marin- och flygstridskrafter. Profilen ställer särskilda krav på förmågorna ledning och underrättelser och skydd. Profilen tar ingen särskild hänsyn till någon prioriterad insatsmiljö, tvärtom kan det vara avgörande att Försvarsmakten kan verka över hela den geografiska ytan.

Tillgänglighetskrav och Beredskap

Kraven på tillgänglighet och beredskap utgår från att huvuddelen av de svenska förbanden skall kunna utveckla initial operativ effekt i aktuellt insatsområde samma dygn (R-NOLL) som ett politiskt beslut fattas.

Grundläggande förmågor

Ledning: Profilen understryker betydelsen av samordnad ledning militärt och civilt, på såväl taktisk som operativ nivå. Det innebär bl.a. att samverkanskapacitet återfinns på samtliga nivåer och att Försvarsmakten, i likhet med andra myndigheter, tillämpar närhetsprincipen. Tydliga insatsregler "Rules of Engagement" (ROE) och i förhand etablerade beslutsvägar mellan berörda myndigheter är viktiga framgångsfaktorer.

Underrättelser och information: Profilen fokuserar på underrättelse- och informationsbehov inom EU. Profilen understryker betydelsen av att tidigt etablera en med andra myndigheter gemensam lägesbild. Vidare krävs förmåga för såväl strategisk- operativ- som taktisk spaning och bearbetning. Snabb informations-spridning för att möta osäkerheter och ryktesspridning är avgörande.

Verkan: Försvarsmaktens förmågor skall komplettera andra myndigheters resurser. Detta kan innebära fokus på sjö- och luftarenorna där endast Försvarsmakten har förmåga att verka. I samtliga arenor är förmåga till graderad verkad (inkl. icke-dödlig) och precision mycket viktig.

Uthållighet: Uthålligheten i profilen bygger i huvudsak på att förnödenheter tillförs från insatsområdet. Försvarsmakten skall dessutom ha förmåga att med sina resurser bidra till samhällets samlade uthållighet.

Rörlighet: Den operativa³¹ och taktiska transportförmågan är mycket viktig. Försvarsmakten skall dessutom ha förmåga att med sina resurser bidra till samhällets samlade förmåga till rörlighet.

Skydd: Försvarsmakten skall bidra till samhällets samlade förmåga till skydd mot oexploderad ammunition och hemmagjorda bomber etc, B- och C-stridsmedel, liksom nukleärt radierande materia. I profilen betonas förmågan att skydda Försvarsmaktens egna lednings- och informationssystem. Därutöver kan skyddet av samhällsviktiga funktioner, där strategiska kommunikationsleder kan kräva stor uppmärksamhet och stora resurser.

Prioriteringar

Profilen C innebär prioritering av ledning och samverkan samt underrättelsein-hämtning i ett brett spektrum. Vidare betonar den kravet på snabb reaktiv initial effekt.

³¹ Transporter inom Sverige och Europa betraktas i detta sammanhang som operativa. Med strategiska transporter avses förflyttningar mellan kontinenter.