



Försvarsmakten som  
säkerhetspolitiskt instrument –  
delrapport 2

”Konsekvenser av olika  
militärstrategiska inriktningar”

Rapport från perspektivplaneringen  
2007

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1.</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>3</b>
1.1.	Bakgrund.....	3
1.2.	Uppdrag, syfte och metod.....	5
1.3.	Sammanfattning av perspektivplaneringen 2006-2007.....	6
1.4.	Förslag – Fortsatt arbete.....	13
1.5.	Åtgärder på kort sikt.....	13
<b>2.</b>	<b>BAKGRUND.....</b>	<b>14</b>
2.1.	Syfte och uppdrag.....	14
2.2.	Analysmetod.....	14
2.3.	Strategiska konsekvenser av omvärldsutvecklingen.....	23
2.4.	Operativa konsekvenser av omvärldsutvecklingen.....	31
<b>3.</b>	<b>EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR.....</b>	<b>34</b>
3.1.	Den ekonomiska utmaningen.....	34
3.2.	Ekonomiberäkningar inom perspektivplaneringen.....	35
3.3.	Kostnadsutveckling och priskompensation.....	35
3.4.	Varför ekonomin är i balans i närtid, men sedan kommer i obalans.....	37
3.5.	Hur kan ökande kostnader hanteras?.....	39
3.6.	Slutsatser av de ekonomiska förutsättningarna.....	41
<b>4.</b>	<b>MILITÄRSTRATEGISKA KONCEPT.....</b>	<b>41</b>
4.1.	Konceptens uppbyggnad.....	41
4.2.	Dimensioneringsgrunder.....	42
4.3.	Avvägning.....	43
4.4.	Konceptöversikt.....	43
4.5.	Koncept A – Prolongering.....	46
4.6.	Koncept B – Inifrån och ut.....	53
4.7.	Koncept C – Utifrån och in.....	59
<b>5.</b>	<b>FÖRDJUPNINGSSOMRÅDEN.....</b>	<b>67</b>
5.1.	Lätta respektive tunga arméförband.....	67
5.2.	Framtida behov av kvalificerat stridsflyg.....	68
5.3.	Behov av koncept för ledning av civilmilitär krishantering.....	69
5.4.	Strategiskt samarbete.....	73
5.5.	Alternativa soldatlösningar - Plikt och frivillighet.....	74

## BILAGOR

01.	(Ö)	Regeringens uppdrag till perspektivplaneringen 2005 - 2007
02.	(Ö)	Effektkedjan med begreppsförklaringar
03.	(H/S)	Scenarier
04.	(Ö)	EU kapacitetsutveckling
05.	(Ö)	Operativ insatsmiljö
06.	(Ö)	Ekonomiska förutsättningar
07.	(H/S)	Strukturer
08.	(Ö)	Förbandsbeskrivningar
09.	(Ö)	Produktionslösningar
10.	(H/S)	Försvarsmaktens insatsförmågor

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Delrapport 2007 är den andra rapporten utifrån regeringsuppdraget hösten 2005<sup>1</sup> att utarbeta underlag för långsiktig inriktning av Försvarsmakten. I rapporten redovisar Försvarsmakten konsekvenser av olika konceptuella långsiktiga lösningar. Försvarsmakten ser behov av att fördjupa och konkretisera underlaget genom att analysera flera alternativ än de som presenteras i denna rapport innan förslag till långsiktig utveckling kan presenteras.

I den första delrapporten, vilken överlämnades till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) 2006, redovisades Försvarsmaktens bedömning av strategiska konsekvenser av omvärldsutvecklingen samt, mot den bakgrunden, behovet av militär förmåga. Det kan konstateras att de slutsatser som redovisades i rapporten 2006 fortfarande gäller och i vissa avseenden även förstärkts. Det sistnämnda gäller framförallt omvärldsutvecklingen och särskilt synen på Ryssland.<sup>2</sup> I denna rapport redovisat arbete bygger på i delrapport 2006 redovisade analyser och slutsatser. Arbetet som lett fram till delrapporten har varit och är koordinerat med motsvarande arbete inom Europeiska Unionen (EU).

I rapporten 2006 konstaterades att den internationella utvecklingen sannolikt kommer att ställa Försvarsmakten inför förändrade förutsättningar och nya utmaningar. Omvärldens utveckling kan komma att innebära att såväl tvära kast som en mer kontinuerlig förändringsprocess behöver kunna mötas. Sverige blir alltmer en del i ett alleuropeiskt och transatlantiskt säkerhetsamarbete med global räckvidd. Utrymmet för en rent nationell försvarspolitik blir allt snävare. Det innebär inte att de nationella vägvalen blir mindre viktiga. Försvarsmakten bör fortsatt utvecklas för att effektivt kunna stödja svenska säkerhetsintressen inom vårt territorium, samt inom och utanför vårt närområde, i en alltmer diversifierad och globaliserad säkerhetspolitisk miljö. Det konstaterades i rapporten 2006 att Försvarsmakten, i än högre grad i framtiden än i dag, behöver utformas för att kunna utgöra ett flexibelt och användbart säkerhetspolitiskt instrument nationellt och internationellt.

Förmågeanalysen visade entydigt att förmågan behöver omfatta hela spektrumet från krishantering i låga konfliktnivåer till väpnad strid mot en avancerad motståndare. I vissa konflikttyper visade sig förmågebehovet vara bredare än dagens. Tillgängligheten på förband behöver vara god för att möta oväntade och farliga händelseutvecklingar, såväl nationellt som internationellt. Kvaliteten i insatsförbanden behöver vara hög.

I rapporten konstaterades vidare att Försvarsmaktens insatsorganisation nu är så liten att fortsatt reduktion innebär att flera funktioner riskerar kritiskt låga nivåer. Fortsatt urholkning av insatsorganisationen skulle innebära att en bred och allsidig militär förmåga inte kan

---

<sup>1</sup> Se bilaga 1.

<sup>2</sup> Se MUST Omvärldsbedömning 2007.

bibehållas. Antalet insatsförband är redan nu så få att det finns allvarliga frågetecken kring den långsiktiga hållbarheten eftersom strukturen fortfarande till delar bygger på ett arv, materiellt och kompetensmässigt, från en tidigare, större, organisation.

Analysen visade att Försvarsmakten även långsiktigt behöver en allsidig förmåga. Analysen visade vidare att ett antal förband och funktioner sannolikt behöver växa. Generellt behövs dessutom en högre tillgänglighet. En väsentlig slutsats i rapporten 2006 är därför att nya former behöver utvecklas för att sänka kostnader och samtidigt svara mot de långsiktiga behoven av en tillräckligt bred och användbar militär förmåga.

Ett antal möjligheter till sådana lösningar analyserades och redovisades översiktligt i förra årets rapport. En av dessa är att öka effektiviteten i produktion av förbanden samt i personal- och materielförsörjningssystemen. Det konstaterades att ett sätt att genomföra sådana effektiviseringar är att på olika sätt öka samarbetet med andra länder och på så sätt skapa större kostnadseffektivitet. Dessa möjligheter har utvecklats har i årets arbete. Bland annat har en analys av ett utökat och nära samarbete med Norge inletts med lovande resultat. En särskild rapport över de möjligheter som den analysen visar kommer att lämnas till regeringen i slutet av augusti.

Rapporten 2006 redovisade en ökad betydelse av internationellt samarbete, generellt samt inom EU och vårt närområde. De politiska initiativ som under året tagits i dessa avseenden, liksom det underlag Försvarsdepartementet har begärt in rörande ett närmare samarbete mellan strandstater i Östersjöregionen avseende gemensam övervakning, är exempel på åtgärder vilka kan få god operativ och säkerhetshöjande effekt och innebära långsiktiga kostnadsbesparingar. Försvarsmakten konstaterar i årets rapport att denna typ av åtgärder behöver ges prioritet för att snabbt realisera möjliga kostnadsreduceringar i syfte att skapa förutsättningar att bibehålla en operativ förmåga som svarar mot de långsiktiga kraven.

En viktig slutsats som redovisades i rapporten 2006 är behovet av att differentiera kraven på den militära förmågan över tid och rum. Detta innebär att *ambitionsnivån* i vissa avseenden tillåts variera över tiden i olika geografiska områden. Detta kan ske bland annat genom att tydligt besluta *vad* Försvarsmakten skall kunna åstadkomma över tiden i olika geografiska regioner och på olika arenor (luft-, sjö-, mark- och informationsarenan), samt hur detta ska åstadkommas<sup>3</sup>.

Rapporten föreslår att sådana medvetna val genomförs genom att bestämma vilken *militärstrategisk effekt*<sup>4</sup> Försvarsmakten ska kunna leverera över tiden och i olika geografiska områden. Den militärstrategiska effekten föreslås utgå från behovet av *politisk-strategisk*

---

<sup>3</sup> Se kap. 4 "Militärstrategiska koncept" samt kap. 2, rums- och intressemodellen.

<sup>4</sup> Den militärstrategiska effekten definierar den effekt som behövs ur det militära systemet. Analysen torde behöva genomföras i samverkan mellan politisk nivå (departementsnivån) och den övergripande militära nivån (högkvarteret).

*effekt*<sup>5</sup> vilken bör definieras på politisk nivå. Det militärstrategiska effektbehov som blir följden av det politisk-strategiska effektbehovet behöver därefter fastställas av statsmakterna. Med utgångspunkt i behovet av militärstrategisk effekt utformas *militärstrategiska koncept*.<sup>6</sup> I förra årets rapport konstaterades bland annat att:<sup>7</sup>

Genomförd förmågeanalys visar att en bred militär förmåga kan komma att behövas även i framtiden. Att upprätthålla en sådan torde vara mycket kostsamt. Därför behövs aktiva val göras av vad som behöver åstadkommas. Det är i de militärstrategiska koncepten dessa övergripande val kan göras. Fokus är att tydligt uttrycka vad Försvarsmakten ska kunna åstadkomma och hur sådan förmåga ska kunna åstadkommas. Dessa val kan sedan ligga till grund för utformning av Försvarsmakten.

Föreliggande rapport tar sin utgångspunkt i detta resonemang och behandlar tre olika militärstrategiska koncept. Strukturen i ett av dessa koncept, koncept A, utgörs av en prolongering av dagens försvarsmakt.

## 1.2. Uppdrag, syfte och metod

### Uppdraget

Regeringen har givit Försvarsmakten i uppgift att inom ramen för perspektivplaneringen redovisa olika alternativ för Försvarsmaktens utformning i ett minst tjugoårigt perspektiv. Uppdraget var ursprungligen tvåårigt och gavs hösten 2005. Den första delen i uppdraget, vilken redovisades i perspektivplaneringens årsrapport 2006, omfattade tänkbara konflikttyper samt vilka insatsförmågor som krävs för att möta dessa. I rapporten 2007 skall olika alternativ för Försvarsmaktens utformning redovisas.

### Syftet med årets rapport

Årets rapport redovisar tre militärstrategiska koncept vilka exemplifierar tre olika utvecklingsvägar för Försvarsmakten. Koncepten är utvecklade i syfte att *generera kunskap* om de konsekvenser olika inriktningar får för Försvarsmaktens utformning. Konsekvenser redovisas avseende ekonomi, operativ effekt, förbandstyper, övergripande förbandsmassa, förbandsinnehåll samt produktionslösningar (personalförsörjningssystem, utbildningssystem och materielförsörjning).

Syftet med denna rapport är således inte att föreslå något alternativ. För att kunna föreslå en utformning av Försvarsmakten behöver fler alternativ analyseras och utvecklas utifrån årets rapport samt utifrån försvarspolitiska ställningstaganden.

---

<sup>5</sup> Med politisk-strategisk effekt menas den *totala effekten* ur alla aktuella säkerhetspolitiska verktyg som behöver kunna uppnås i samverkan med olika myndigheter, samt med internationella samfund och andra nationer.

<sup>6</sup> Militärstrategiska koncept beskriver *vad* som ska åstadkommas och *hur* detta ska uppnås. Analysen torde behöva genomföras på militärstrategisk nivå.

<sup>7</sup> Perspektivplaneringens årsrapport 2006, s. 17

## Metoden

Arbetet har genomförts efter den övergripande metod som fastlades under perspektivstudierna 2006, den så kallade *effektkedjan*<sup>8</sup> eller *spårbarhetsmodellen*. I denna sätts de militära leveranserna i form av militärstrategisk effekt i fokus. Behovet av sådan effekt genereras av Sveriges intressen, omvärldens utveckling samt politisk vilja. Det militärstrategiska effektbehovet ligger till grund för utformningen av militärstrategiska koncept<sup>9</sup> vilka ska svara mot behoven av politisk-strategisk effekt. De militärstrategiska koncepten bryts sedan ner till system, förband och strukturer med utnyttjande av spårbarhetsmodellen.<sup>10</sup>

Försvarsmaktens långsiktiga planeringsprocesser har så långt möjligt harmoniserats med motsvarande processer inom EU. Årets perspektivplanearbete har därför, liksom förra årets, koordinerats med framtagandet av underlag för EU *Capability Development Process*, CDP. Den Europeiska processen har både en långsiktig och en mer kortsiktig dimension. Genom att harmonisera metoden och koordinera arbetet har en ökad följsamhet kunnat åstadkommas vilket möjliggör att konsekvenser av det europeiska arbetet kan inarbetas i olika nationella militärstrategiska koncept.

### 1.3. Sammanfattning av perspektivplaneringen 2006-2007

Perspektivplaneringen arbetar med mycket långa tidsperspektiv. De militärstrategiska koncept och försvarsmaktsstrukturer som studerats i denna rapport ligger 15 till 20 år framåt i tiden. Sveriges säkerhetspolitiska läge har de senaste åren förbättrats genom Natos och EU:s utvidgning österut. Sannolikheten för ett väpnat angrepp i någon form riktat mot Sverige ter sig i dag avlägset. Försvarsmakten har därmed fått ett allt tydligare fokus mot de internationella uppgifterna. Tillsammans med övriga aktörer i det internationella samfundet bidrar Försvarsmakten till en gemensam säkerhet och stabilitet som ytterst också gynnar vårt eget land.

Samtidigt visar den långsiktiga omvärldsanalysen på händelser som skulle kunna inträffa i vårt närområde och som direkt skulle kunna beröra oss i eller i närheten av vårt eget land. Exempel på händelser som tas upp i årets rapport är incidenter kopplat till den territoriella integriteten - avsiktliga eller oavsiktliga, terrorangrepp och olika former av maktinitiativ där Sverige som liten stat kan komma i kläm mellan större aktörer. Sverige har som andra stater intressen som på olika sätt kan hotas. Det går inte att i det sammanhanget utesluta att militära maktmedel kan komma att nyttjas. Att inom ramen för en gemensam säkerhetsregim medverka till att skapa stabilitet och säkerhet i vår region är ett viktigt intresse för Sverige. Försvarsmakten bedömer att statsmakterna även i framtiden kommer att ställa krav på att Försvarsmakten har en sådan kapacitet att den kan bidra till stabilitet i vårt närområde. Med

---

<sup>8</sup> "Försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument", Perspektivplaneringens årsrapport 2006, ss. 22, 105.

<sup>9</sup> Ibid, s. 73

<sup>10</sup> Se bilaga 3 i perspektivplaneringens årsrapport 2006.

hänsyn till de långa tidsperspektiv som studerats går det heller inte att utesluta att militära hot mot Sveriges frihet och självständighet åter kan komma att uppstå.

Slutsatsen av detta är att Försvarsmakten måste kunna användas både för nationella och internationella uppgifter. Det är inte antingen eller, utan både och. Detta har utgjort ett viktigt ingångsvärde vid framtagandet av de dimensioneringsgrunder vilka legat till grund för de militärstrategiska koncept som presenteras. Det som varierats i koncepten är efter vilka principer koncepten byggts upp. I rapporten kallas detta konceptens dimensioneringsgrunder. Två principer har använts; att geografiskt bygga inifrån och ut eller utifrån och in. I båda fallen har målsättningen varit att både nationella och internationella uppgifter ska kunna lösas. I det första fallet (koncept B) utgår konceptet från de nationella uppgifter vilka bedöms behöva kunna lösas i det tidsperspektiv rapporten omfattar (15 till 20 år). De förband detta genererar utnyttjas för de internationella uppgifterna. I det andra fallet utgår konceptet från de internationella uppgifterna (koncept C). De förband detta genererar används även för att lösa de nationella uppgifterna. De olika principerna leder fram till olika krav på resurser. Dessa resurser kan alltså användas både hemma och internationellt. Ett tredje koncept (koncept A) har enligt regeringens planeringsanvisningar utgjort referensalternativ. Den Försvarsmaktstruktur som konceptet innehåller utgörs därför i stort av en prolongering av dagens insatsorganisation. Denna är ett resultat av flera decenniers ansträngningar för att skapa en Försvarsmakt vars uppgift varit att avhålla från och kunna hantera ett väpnat angrepp mot Sverige. Det är med resurser i grunden dimensionerade för den uppgiften som Försvarsmakten idag, tillsammans med andra länders stridskrafter deltar i och löser de viktiga internationella uppgifter som alltmer sätts i fokus.

De nationella och internationella uppgifterna ställer olika krav. Den mest avgörande skillnaden ligger i personalförsörjningen av de förband som skall lösa de internationella uppgifterna. Dessa kan inte med nuvarande regelverk (lagar och förordningar) bemannas med pliktpersonal. Detta innebär att vårt pliktssystem måste kompletteras med olika former av tidsbegränsade anställningar och kontraktsanställningar. Av detta följer att förband som bemannas på detta sätt, och således är användbara både för nationella och internationella uppgifter, är väsentligt dyrare än förband för enbart nationella uppgifter vilka kan bemannas med pliktpersonal. Internationellt användbara förband är därmed kostnadsdrivande och ställer krav på prioriteringar inom en begränsad ekonomi. Samtidigt ger de en generellt ökad tillgänglighet som inte kan erhållas enbart med pliktförband.

En annan kostnadsdrivande faktor är förmågebredd och volym. Dessa två parametrar hänger ihop - med för låg volym når förmågan en underkritisk nivå och är inte långsiktigt operativt hållbar. Detta innebär att viss förmåga, även om kompetens kan sägas existera i form av en kompetensorganisation eller demonstratorer, tar lång tid att återskapa till ett reellt operativt förband. Försvarsmakten har konstaterat att en bred, allsidig och användbar militär förmåga i det längre tidsperspektivet är nödvändig för att möta de utmaningar omvärldsanalysen påvisar. Detsamma gäller att inte nå under en kritisk volym. Det har varit en strävan att i koncepten möta båda dessa parametrar så långt som möjligt, men på olika sätt. En allsidig förmåga med tillräcklig volym ger tillsammans med en hög tillgänglighet den bästa

handlingsfriheten att kunna möta olika former av säkerhetshotande verksamhet. Försvarsmakten har i de studerade koncepten strävat efter att, inom angiven ekonomisk ram, skapa en så stor sådan handlingsfrihet som möjligt för statsmakterna.

*De militärstrategiska koncept som årets perspektivstudier analyserat skiljer sig tydligt när det gäller avvägningen mellan tillgänglighet, förmågebredd och volym. Koncept A innehåller en bred förmåga och volym men låg tillgänglighet medan koncept B innehåller en ökad tillgänglighet där volymen för vissa kostnadsdrivande förband har behövts minskas något till förmån för tillgängligheten. Koncept C har en mycket hög tillgänglighet på bekostnad av förmågebredd och volym.*

### Tre militärstrategiska koncept

De militärstrategiska koncepten möter på *olika sätt* och i *olika omfattning* de bedömda krav på militärstrategisk effekt som redovisades i perspektivplaneringens årsrapport 2006. Koncepten har *olika ambitionsnivå* avseende leverans av militär effekt över tiden i olika geografiska rum. Dessutom har de givits olika grunder för *hur* den samlade effekten ska kunna åstadkommas. Anledningen till detta är, vilket framgår ovan, att generera kunskap om vilka konsekvenser som uppstår som följd av dessa variationer. Alla tre koncepten svarar dock mot de mest grundläggande behoven av militär förmåga *både* nationellt och internationellt liksom mot de grundläggande behoven av civilmilitärt samarbete. En ökad förmåga till civilmilitär samverkan, i enlighet med den internationella benämningen EBAO,<sup>11</sup> utgör således även det en grund för konceptens utformning vilket möter behov som framkom i förra årets rapport.

De förband och funktioner som redovisas är resultatet av att försvarsmaktsstrukturerna till respektive militärstrategiskt koncept har utformats efter en för konceptet relevant operativ idé<sup>12</sup>. Denna har legat till grund för vilken balans strukturen har fått mellan olika funktioner och förbandstyper. Behovet av förband har, med den operativa idén som grund, provats mot olika scenarion och dessas militärstrategiska konsekvenser. Innehållet i förbanden är, jämfört dagens förband, utvecklat. Respektive koncept behöver analyseras med minst en ytterligare operativ idé för att erhålla mer kunskap om operativa och ekonomiska konsekvenser vid en annan balans mellan ingående förband och funktioner. Först efter en sådan analys där olika alternativ även har vägts mot varandra föreligger tillräcklig kunskap för att kunna utforma ett spårbart och väl genomarbetat förslag till framtida inriktning av Försvarsmakten.

Koncept A utgör en prolongering av dagens försvarsmaktskoncept och är utvecklat främst som ett referensalternativ. Konceptet har en internationell ambitionsnivå lika med koncept B

---

<sup>11</sup> *Effects-Based Approach to Operations*

<sup>12</sup> Operativ idé talar om hur resurserna övergripande ska kunna användas för att de angivna uppgifterna i konceptet ska kunna lösas. Detta beskrivs närmare i kapitel 2, analysmetod, samt figur 6. Den operativa idén för respektive koncept redovisas i kapitel 4 under rubriken militärstrategiska effektkrav och deluppgifter.



men en lägre nationell ambitionsnivå. Koncept B bygger på en mellan internationella och nationella insatser balanserad ambition. Jämfört dagens Försvarsmakt har konceptet en högre total ambitionsnivå. Koncept C har en tydlig inriktning mot en högre ambition för internationella insatser.

I koncept A har dagens ambitionsnivå när det gäller leverans av militär effekt nationellt bibehållits medan en ökning av den internationella ambitionen, motsvarande den som statsmakterna i dag har lagt som planeringsgrund, har lagts som en långsiktig grund för den internationella ambitionen. För att konceptet ska bli långsiktigt hållbart krävs kostnadsbesparande samarbeten och rationaliseringar av samma karaktär som i koncept B och C. Uteffekten (leveransen av militärstrategisk effekt) blir dock lägre men kan möta dagens relativt låga nationella ambitionsnivåer även i det längre tidsperspektivet. Den lägre tillgängligheten ger dock sämre handlingsfrihet att snabbt kunna möta oväntade händelseutvecklingar än i koncept B och C. Dimensioneringsgrunden, att på sikt och vid ett förändrat omvärldsläge kunna möta ett väpnat angrepp, bedöms inte kunna mötas utan avsevärda resurstillskott.

Koncept B bygger på en högre ambitionsnivå än i dag avseende leverans av militär effekt, såväl för internationella insatser som för att möta de framtida behov av nationella insatser som kan komma att bli följderna av omvärldens utveckling. Denna generellt högre ambitionsnivå är en följd av de i rapporten 2006 konstaterade behoven av framtida förmåga samt i denna rapport beskriven omvärldsutveckling och av genomförd scenarioanalys. Jämfört med dagens Försvarsmakt har tillgängligheten ökat för såväl internationella som nationella uppgifter. Förmågebredden har bibehållits även om vissa förbandsvolymerna har reducerats. Konceptets förbandsstruktur innehåller lättare och mer lättroliga markförband, fartygsförband med en betydligt ökad tillgänglighet samt ökad operativ och strategisk rörlighet. Flygförbanden moderniseras successivt.

En vidareutveckling av ett blandat personalförsörjningssystem (plikt och frivillighet) är grunden för den ökade tillgängligheten i konceptet. Genom den högre ambitionsnivån ökar kostnaden vilket innebär att den prolongerade ekonomiska ramen överskrids. Detta måste mötas med kostnadseffektiviseringar (internationella samarbeten samt rationalisering internt, bland annat genom förändringar i produktionssystemen) för att konceptet ska kunna realiseras.

Koncept B når inte fullt ut de ambitionsnivåer som legat som grund för utformningen. Trots detta ger det en militärstrategisk effekt som är högre än den som blir följderna av en prolongerad Försvarsmaktsstruktur. Den främsta anledningen till detta är den förbättrade tillgängligheten i insatsorganisationen som är en följd av att huvuddelen av deluppgifterna såväl nationellt som internationellt kan lösas inom ett år.

Koncept C bygger på kraftigt ökad tillgänglighet för internationella insatser vilket möjliggör en ökad ambition internationellt. Samtliga operativa förband kan även nyttjas för nationella insatser. En begränsad förbandsmassa, vilken bygger på frivillighet (nationella insatsförband),

finns för nationella uppgifter. Dock är den nationella ambitionsnivån begränsad i förhållande till koncept A och B. I praktiken innebär konceptet att allmän värnplikt lämnas. Det innebär att en högre professionalism erhålles genom att förbanden sammanhålls under längre tid, men innebär samtidigt minskade förbandsvolym. Den högre andelen anställda förband innebär att fler typer av uppgifter kan lösas och med kortare förvarning än vad som är fallet i koncept A och B. Utveckling av en stabil internationell förmåga underlättas.

Personalförsörjningssystemet i konceptet är kostsamt. De högre kostnaderna som den ökade tillgängligheten på det sättet för med sig innebär, trots en mindre produktionsapparat, att förmågebredden inte kan innehållas. Volymen förband minskar. Konceptet innebär en radikal förändring av Försvarsmakten. Såväl infrastrukturen som förbandsutbildnings- och personalförsörjningssystemen behöver förändras för att passa den högre andelen anställda förband. Sammantaget innebär konceptet en risktagning i det långa tidsperspektivet, trots den höga tillgängligheten, främst på grund av att hela förmågor eller funktioner måste överges samt på en reducerad volym av förband i insatsorganisationen. En sådan risktagning kan möjligen reduceras genom institutionellt eller bilateralt samarbete. En övergång mot ett koncept liknande C innebär även sannolikt en nedgång i den operativa förmågan under uppbyggnadsperioden på grund av de stora förändringar som måste genomföras.

## Ekonomi

En utgångspunkt i arbetet har varit en prolongering av dagens försvarsanslag. Vad gäller koncept A och B visar analysen att nuvarande balans mellan anslagen 6:1<sup>13</sup> och 6:2<sup>14</sup> i stort kan prolongeras. Beroende på hur föreslagna kostnadsminskningar faller ut kan dock en viss ombalansering till anslag 6:2 behövas på sikt. I koncept C krävs däremot en ökning av anslaget 6:1, främst beroende på ökade personalkostnader för stående förband. För samtliga koncept innebär en högre tillgänglighet, och därmed ökande nyttjandegrad, ökade underhållskostnader samt att materiel förbrukas i större omfattning. Dessa kostnader fördelas mellan anslagen 6:1 och 6:2.

I det tidsperspektiv (20 år) som perspektivplaneringen omfattar finns osäkerheter om hur stora kostnaderna egentligen kommer att bli. Anledningen är främst att det är svårt att säkert förutsäga kostnaderna för framtida materielsystem som kommer in sent i perioden, samt osäkerheter om i vilken utsträckning kostnadsökningar riskerar att urholka köpkraften. Därför har ett utrymme om 4 miljarder kronor (10%) utöver dagens ram lagts in. Detta utrymme behöver över tiden mötas genom internationella samarbeten, rationaliseringar i egen organisation eller med en större ekonomisk ram än i dag.

De omfattande rationaliseringar som genomförts de senaste åren innebär att ytterligare kostnadsbesparingar inom produktionen kräver stora ansträngningar. Sådana rationaliseringar är emellertid nödvändiga. De olika koncepten innebär i sig att produktionen behöver förändras

---

<sup>13</sup> Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser.

<sup>14</sup> Materiel och anläggningar.

efter konceptens olika utformning. Behoven att tillvarata de möjligheter som ligger i ett ökat internationellt samarbete *ökar* därmed<sup>15</sup> över tiden oavsett vilket koncept som studeras.

Analysen har visat att med en direkt prolongering av dagens ekonomiska ram och utan kostnadsbesparande rationaliseringar, internationella samarbeten som resulterar i lägre kostnader, eller ökad ekonomisk ram kommer den successiva urholkningen av köpkraften att medföra att den operativa effekt Försvarsmakten kan leverera *avsevärt* försämrats. Den främsta orsaken är att flera system når under kritiska nivåer eller helt måste utgå.<sup>16</sup>

### Försvarsindustriella beroenden

Samtliga analyserade koncept har ett försvarsindustriellt beroende. Detta omfattar främst kvalificerat stridsflyg, men även vissa andra system. Inom planeringsperioden finns det inte realistiska kostnadseffektiva alternativ till dessa system, varför det försvarsindustriella behovet måste tillåtas påverka strukturernas utformning avseende dessa materielsystem. Med ett utökat internationellt samarbete kan kostnaderna för det försvarsindustriella beroendet långsiktigt reduceras genom att fler delar på kostnaderna.

### Internationellt samarbete

Sverige har redan idag både bilateralt och multilateralt ett betydande samarbete, som bedöms kunna breddas och fördjupas. De hinder som tidigare fanns genom att det svenska försvaret opererade utifrån nationella koncept och procedurer är nu borta, vilket konstaterades i förra årets rapport. Försvarsmakten har parallellt med årets perspektivstudier inlett en analys av möjligheterna till ett utökat samarbete med Norge. Analysen genomförs parallellt med den norska långsiktiga *Forsvarsstudie 07*. Syftet har varit att hitta gemensamma och kostnadsbesparande samsamarbetsområden inom såväl förbandsproduktion som materielanskaffning, utbildning och logistik. Resultatet av denna analys är hittills lovande och kommer att redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) i slutet av augusti. En liknande analys kommer att genomföras med Finland.

### Strategisk ledning

I förra årets rapport konstaterades ett starkt behov av att utveckla möjligheterna till civilmilitär samverkan internationellt och nationellt. Försvarsmakten deltar i flera olika projekt inom dessa områden, såväl med långsiktig effekt i fokus som mer kortsiktiga åtgärder för att öka förmågan. Inom EU pågår en stark utveckling inom detta område med syfte att öka effektiviteten i och samverkan mellan olika politikområden. Utvecklingen bedöms få en rad konsekvenser inom den period perspektivplaneringen omfattar. En svensk modell för strategisk ledning bör därför utvecklas, vilken i tillämpliga delar liknar EU:s modell. Genom en sådan utveckling ökar möjligheten att effektivt medverka vid EU:s strategiska ledning

<sup>15</sup> Se Perspektivplaneringsrapporten 2006, kap. 1, s. 10, där bakgrunden till dessa möjligheter redovisas.

<sup>16</sup> Perspektivplaneringsrapporten 2006, kap. 1, s. 9.

liksom förmågan att leda nationell krishantering. Av särskild betydelse är i detta sammanhang att en systemlikhet i den strategiska ledningen ökar möjligheterna att ta emot hjälp vid nationell krishantering samt att bidra vid internationell sådan.

### Slutsatser

Försvarsmaktens behov av att erhålla försvarspolitiskt ställningstagande för Försvarsmaktens långsiktiga utveckling har ökat i takt med omvärldens utveckling, samt ökade kostnader för system, insatser och produktion. Det är därför väsentligt att kontinuerligt analysera och överväga behoven av förmåga och vilka förband som bäst kan uppfylla dessa behov.

I perspektivplaneringsrapporten 2006 konstaterades ett långsiktigt behov av en fortsatt bred och mångsidig militär förmåga. Denna slutsats har förstärkts genom analyserna i årets arbete. I både koncept A och B kan en till konceptens ambition balanserad bred och allsidig förmåga vidmakthållas. Koncept B bedöms dock ha större förutsättningar att på lång sikt ha förmåga tillgänglig, medan A, för att förmågan ska kunna nyttjas, i större omfattning än B kräver nya avvägningar längre fram.

I både koncept A och B kan plikten bibehållas, om än i förändrad form, vilket Försvarsmakten anser som angeläget. En översiktlig jämförelse mellan de båda koncepten visar att koncept B på ett bättre sätt än A möter framtidens utmaningar. Den främsta anledningen till detta är den högre tillgängligheten på förband. Konceptet är dock något mer kostnadskrävande än A. Koncept C bedöms, trots en avsevärt högre tillgänglighet, innebära långsiktig risktagning. Anledningen är att vissa funktioner och förbandstyper måste överges och den totala volymen förband minskar till förmån för en ökad tillgänglighet. Detta medför att en lika allsidig förmåga om i koncept A eller B inte kan upprätthållas, men den förmåga som finns kan nyttjas snabbare över ett större spektrum uppgifter.

Koncepten förutsätter att kostnadsbesparande åtgärder, främst internationellt samarbete men även interna rationaliseringar, successivt kan implementeras och bidra till att möta förutsedda kostnadsökningar. Dessa åtgärder kan därutöver behöva kombineras med en ökad ekonomisk ram.

Avvägningen mellan å ena sidan tillgänglighet och å andra sidan förmågebredd och volym, inom en prolongerad ekonomi, har utgjort den stora utmaningen i årets arbete. Grunden är den tydliga slutsats som pekar på att Försvarsmakten behöver ha en allsidig förmåga med en rimlig balans mellan tillgänglighet, bredd och volym för att kunna möta framtidens behov av militär förmåga. Om inga åtgärder vidtas kan fortsatta åtgärder för att öka tillgänglighet och interoperabilitet, tillsammans med den kvantitativa urholkningen av insatsorganisationen som en prolongerad ekonomi erfarenhetsmässigt leder till, komma att innebära att en ökad tillgänglighet kommer att behöva ställas mot förmågebredd och volym. Att bibehålla en bred och allsidig militär förmåga med en ökad tillgänglighet i förbandsmassan är viktigt för att kunna möta framtidens krav. Försvarsmakten menar därför att innan ett val mellan

tillgänglighet, förmågebredd och förbandsvolymen genomförs bör alla vägar provas för att åstadkomma nödvändigt ekonomiskt utrymme.

Sammantaget leder detta till att redovisade koncept – och de strukturer som blivit följden av konceptens utformning - behöver analyseras vidare för att skapa djupare kunskap om effekten av- och kostnaden för olika balans mellan ingående funktioner (olika innehåll i de strukturer som blir följden av konceptutformningen). Dessutom behöver ytterligare ett koncept sannolikt utformas och analyseras. Först efter en sådan analys kan Försvarsmakten med rimlig säkerhet föreslå olika alternativ till långsiktig utformning. Detta arbete föreslås genomföras under hösten 2007.

#### **1.4. Förslag – Fortsatt arbete**

Försvarsmakten föreslår att regeringens uppdrag till perspektivplaneringen utformas så att minst ytterligare två alternativa utvecklingsvägar, utöver i denna rapport redovisade, analyseras och redovisas. Dessa kan sedan nyttjas för att, tillsammans med erhållen kunskap från rapporterna 2006 och 2007, utgöra underlag för den långsiktiga inriktningen av Försvarsmakten.

Det är ur Försvarsmaktens perspektiv önskvärt att den långsiktiga styrningen av Försvarsmaktens utveckling kan ansluta till i denna och rapporten 2006 beskriven effektmodell. I denna är nyckelbegreppen vilken effekt (*vad*) som ska åstadkommas och, på ett övergripande militärstrategiskt plan, *hur* detta ska gå till.

#### **1.5. Åtgärder på kort sikt**

Genomfört arbete, både rapporten 2006 och 2007, påvisar ett behov av kostnadsreduceringar, eventuellt i kombination med justerade försvarsanslag, om förmågebredden skall kunna bibehållas och därmed ambitionen i koncepten långsiktigt ska kunna innehållas.

Den påbörjade implementeringen av en ny materieförsörjningsstrategi är ett exempel på åtgärder för att sänka kostnader, liksom att fortsätta hitta och tillfullo genomföra OPS-lösningar liksom fortsatt effektivisering av logistikkedjan. Dessa åtgärder kan förstärkas med tydliga möjligheter till bilaterala lösningar.

Oavsett vilket koncept som väljs måste möjligheter till kostnadsbesparingar genomföras och tillgodogöras verksamheten. Årets analys visar att även om Försvarsmakten i närtid klarar att bibehålla förmågebredden intakt ökar svårigheterna att göra så över tiden. I detta sammanhang vill Försvarsmakten återkomma till de möjligheter till bilateralt samarbete, i syfte att sänka kostnader och öka effekten, som den gemensamma analysen tillsammans den norska försvarsmakten tydligt pekar på.

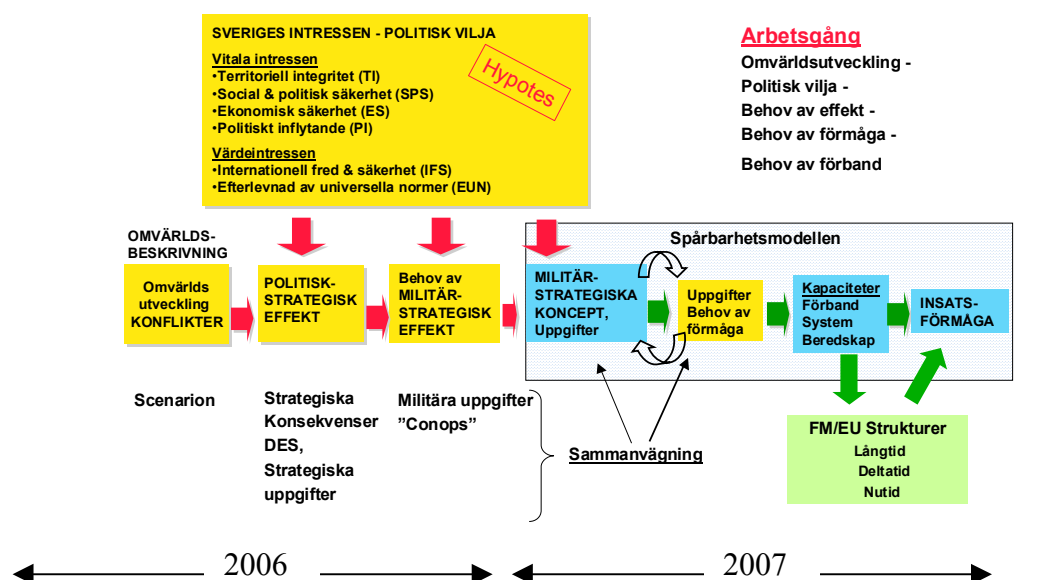
## 2. Bakgrund

### 2.1. Syfte och uppdrag

Perspektivplaneringen utgör Försvaretsmakts redskap för att identifiera avgörande frågor för Försvaretsmakts framtida utformning och utveckling i ett tio- till tjugoförårigt perspektiv. Detta innebär att även alternativ utanför nu gällande försvarspolitisk inriktning och gällande regelverk blir belysta. Perspektivplaneringen tillgodoser såväl behovet av underlag för politiska beslut som Försvaretsmakts interna underlagsbehov. Resultatet utgör också underlag för överbefälhavarens framställan till regeringen om eventuella behov av förändring av gällande regelverk och planeringsinriktning. Uppdrag till perspektivplaneringen beslutas av regeringen. Uppdraget för 2006 - 2007 redovisas i bilaga 1.

### 2.2. Analysmetod

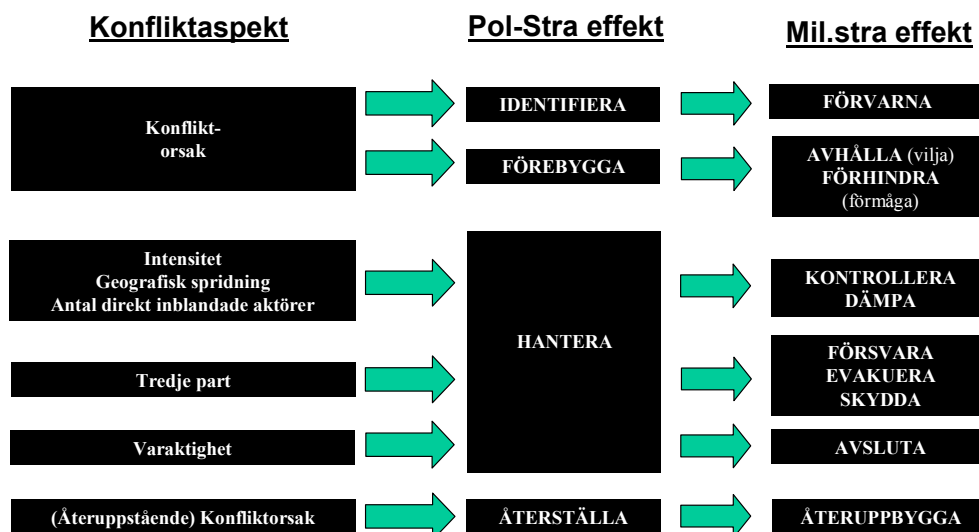
Perspektivplaneringen för perioden 2005-2007 bedrivs som ett flerårigt uppdrag där den övergripande analysmodellen utgår från att Sverige liksom andra länder har långsiktiga säkerhetsintressen som behöver värnas. Arbetsgången har varit att utifrån bedömningar om omvärldsutveckling och antaganden kring politisk vilja urskilja vilka de svenska säkerhetsintressena är och hur de kan komma att hotas i framtiden. Utgående från denna analys har analyserats behovet av effektleverans från Försvaretsmakten, behov av förmåga och, som en konsekvens av detta, behovet av att organisera Försvaretsmakten med resurser i form av förband.



Figur 1 – Övergripande metod för årets arbete, förkortningar förklaras i fotnot<sup>17</sup>

<sup>17</sup> DES (*Desired End State*), önskat slutmål; CONOPS (*Concept of Operations*), operativt koncept.

Modellen baseras på den så kallade *effektkedjan*, som beskrevs i 2006 års rapport, där statsmakternas krav på *effekter* sätts i centrum för hur Försvarsmakten, som en av flera aktörer, kan bidra till att värna de svenska intressena.<sup>18</sup> Försvarsmakten beskrev i 2006 års rapport hur statsmakternas krav på effektleverans bör ligga till grund för hur Försvarsmakten utformas. Kraven på effekt kan indelas i *politisk-strategiska effekter* och *militärstrategiska effekter*. Gränsen mellan militära och civila resurser tenderar att suddas ut allt mer, båda blir medel för att uppnå säkerhet. Olika samhällsfunktioner måste därför kunna samverka, såväl nationellt som internationellt. Med en sådan syn är det väsentligt att det är den samlade förmågan som medger att önskvärda effekter kan uppnås. Grunden för dessa politisk-strategiska effektkrav hämtas från målen för Sveriges säkerhetspolitik som är att bevara landets fred och självständighet, att bidra till stabilitet och säkerhet i vår region (närområdet) samt att stärka internationell fred och säkerhet.



Figur 2 – Relationen mellan konfliktaspekt, politisk-strategisk och militärstrategisk effekt. Källa: Perspektivplaneringsrapporten 2005.

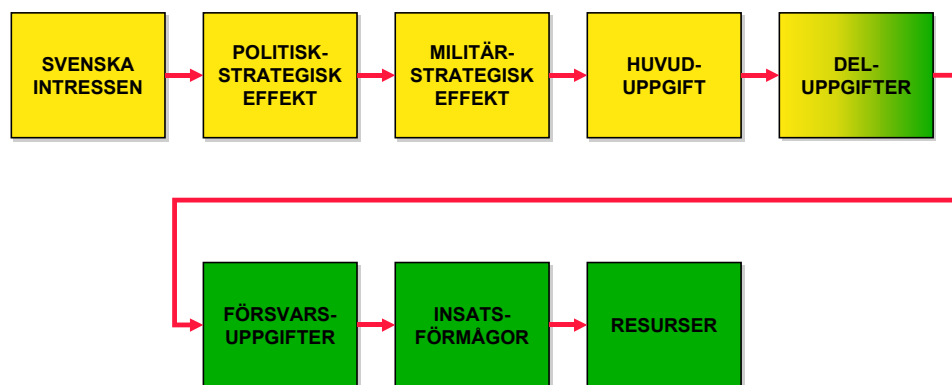
De politisk-strategiska effektkrav som ställs på samhället som helhet innebär att Försvarsmakten tillsammans med andra tillgängliga medel inom en nationell säkerhetsstrategi skall bidra till att *identifiera* presumtiva konflikter, *förebygga* att de uppstår, bidra till att *hantera* pågående konflikter samt bidra till att *återställa* och bygga upp strukturer efter konflikter som pågått och därmed förhindra att konflikterna återuppstår.

De politisk-strategiska effektkraven renderar i sin tur i krav på militärstrategiska effekter gentemot Försvarsmakten. Dessa beskriver krav som riktas mot den militära komponenten i samhällets samlade förmåga. Dessa effekter är således den militära komponentens bidrag till att de gemensamma politisk-strategiska effektkraven kan uppnås. De militärstrategiska effekter som Försvarsmakten skall kunna leverera är *förvarna*, *avhålla*, *förhindra*,

<sup>18</sup> Effektkedjan beskrivs närmare i bilaga 2.

*kontrollera, dämpa, försvara, evakuera, skydda, avsluta samt återuppbygga.* De militärstrategiska effekterna skall tydligt kunna kopplas till de politiska målen. Relationen mellan olika aspekter av konflikter och de politisk-strategiska och militärstrategiska effektkraven framgår av figur 2.<sup>19</sup>

Effektkedjan som helhet framgår av figur 3. Effektkedjans vänstra del utgörs av den politiska nivåns kravställning, medan dess högra del avspeglar hur Försvarsmakten organiseras och dimensioneras utifrån den politiska nivåns kravställning. Växeln mellan den politiska och militära nivån utgörs av de deluppgifter Försvarsmakten skall lösa för att kunna leverera de av statsmakterna fastställda politisk-strategiska och militärstrategiska effekterna. Utifrån dessa utformas Försvarsmakten ned till resurser i form av olika typer av förband.



Figur 3 – Effektkedjan – Från säkerhetsintressen till krav på resurser. Källa: Perspektivplaneringsrapporten 2006.

Under 2006 fokuserades arbetet mot den politiska nivåns ansvar i kedjan, det vill säga möjliga framtida effektkrav som kan komma att ställas på Försvarsmakten i olika geografiska rum utgående från olika säkerhetsintressen. I avvaktan på att statsmakterna tar ställning till effektkedjan som helhet har Försvarsmakten utgått från antaganden kring intressen och effektkrav som lagts till grund för det fortsatta arbetet. Försvarsmakten har därefter föreslagit lämplig utformning av Försvarsmakten utgående från gjorda antaganden.

Försvarsmakten föreslog i årsrapporten för 2006 att Försvarsmakten bör organiseras och utformas utgående från så kallade *militärstrategiska koncept*. Konceptet består av en inriktningsdel som beskriver vilka effekter statsmakterna ställer krav på att Försvarsmakten skall kunna leverera och en utformningsdel som beskriver hur Försvarsmakten bör organiseras för att effekterna skall kunna levereras. Det militärstrategiska konceptet utgör därmed en ”konstruktionsritning” för hur Försvarsmakten byggs upp baserat på statsmakternas krav på effektleverans i olika geografiska rum kopplat till svenska säkerhetsintressen.

<sup>19</sup> Effekterna redovisas närmare i bilaga 2.



Vad som skall åstadkommas, det vill säga inriktningsdelen, fastställs av statsmakterna. Detta bör göras efter dialog mellan regeringen och Försvarsmakten om *vilka effekter* som skall kunna levereras till *vilken kostnad*. I inriktningsdelen bör ambitionen uttryckas i effekttermer, det vill säga att inriktningsdelen skall uttrycka vilka militärstrategiska effekter som Försvarsmakten skall kunna leverera inom en politisk strategisk ram.

Hur det skall åstadkommas - det vill säga utformningsdelen - bör grundas på Försvarsmaktens förslag, utgående från militär sakkunskap. Hur det skall vara möjligt att uppnå den effekt statsmakterna önskar. Både inriktnings- och utformningsdelen bör beslutas av statsmakterna och därefter ligga till grund för hur Försvarsmakten organiseras. Metoden framgår av och rapporterades i perspektivplaneringsrapporten 2006.

De militärstrategiska koncepten utgår i grunden från den *rum- och intressemodell* som första gången presenterades vid Försvarsmaktens delredovisning av olika konflikttyper i december 2005.<sup>20</sup> Enligt denna kan konflikter värderas både ur ett intresseperspektiv och ur ett geografiskt - rumsligt - perspektiv. Enligt *rumsmodellen* avgör det geografiska rummet konfliktens dignitet. Ju närmare det svenska territoriet ett skeende uppträder desto högre prioriteras det. Ett annat sätt att värdera konflikter är att utgå från vilka av de långsiktiga intressena som påverkas eller är hotade. *Intressemodellen* betonar intressenas relativa betydelse och tonar ned den geografiska dimensionens betydelse. Ett högre prioriterat intresse är alltså viktigare än ett lägre prioriterat även om det skeende som påverkar det senare i geografiskt hänseende uppträder närmare Sveriges territorium.



Figur 4 – Rums- och intressemodellen

Försvarsmaktens uppfattning är att modellerna kompletterar varandra och har därför tillämpat båda. För att strukturera den geografiska dimensionen förs resonemanget utifrån fyra olika arenor (rum):

<sup>20</sup> Konflikttyper till grund för fortsatt analys inom perspektivplaneringen, HKV, 2005-12-15 H/S 23 383:82128.

- Den *nationella* arenan, det vill säga Sveriges territorium.
- Den *regionala* arenan, det vill säga Skandinavien samt Östersjö- och Barentsregionerna.
- Den *européiska* arenan, det vill säga EU:s medlemsstaters territorium samt det av EU definierade intresseområdet för unionen.
- Den *globala* arenan, det vill säga alla områden därutöver.

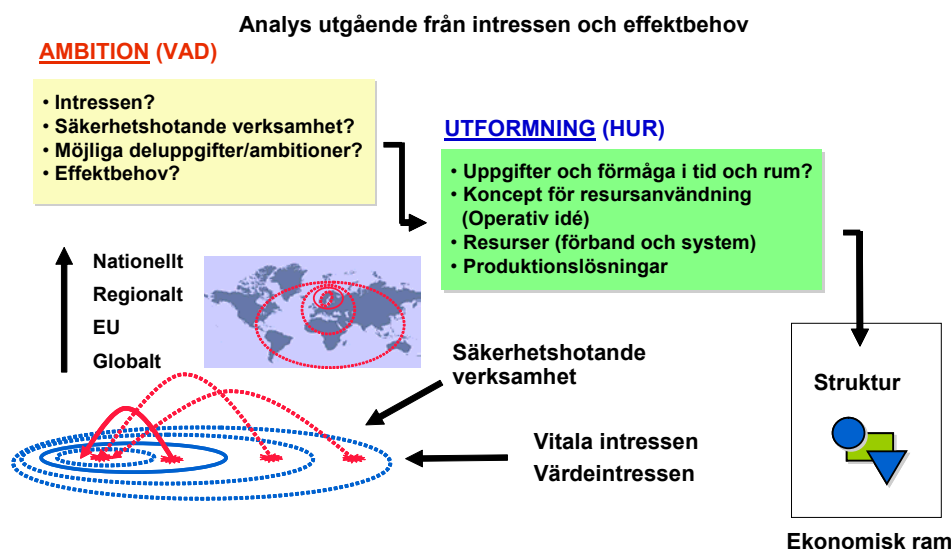
Syftet med rums- och intressemodellen är att fungera som stöd för att strukturera vilket behov av operativ förmåga Försvarmakten behöver ha i olika geografiska rum för att kunna värna de svenska säkerhetsintressena.

Statsmakterna som formulerar vårt lands långsiktiga säkerhetsintressen. Försvarmakten utgick därför i 2006 års rapport från antaganden om vilka dessa skulle kunna vara i ett längre tidsperspektiv. I avvaktan på statsmakternas ställningstagande har Försvarmakten arbetat vidare utifrån tidigare gjorda antaganden och delat in intressena i två grupper: *vitala intressen*, respektive *värdeintressen*.

Försvarmakten menar att de vitala intressena utgörs av *territoriell integritet, funktionell integritet, social och politisk säkerhet* samt *ekonomisk säkerhet*. Tillsammans kan de betraktas som vår *nationella integritet*. Värdeintressena är *internationell fred och säkerhet* samt *efterlevnad av de universella normerna*. Om värdeintressena hotas utan att åtgärder vidtas kan detta på sikt leda till att Sveriges vitala intressen, det vill säga vår nationella integritet, hotas. Detta innebär att Försvarmakten även med internationella insatser försvarar både värde- och vitala intressen.

Ett viktigt medel för att kunna hävda vår nationella integritet är politiskt inflytande på den internationella arenan. *Politiskt inflytande* är därmed ett vitalt intresse i sig och kan bland annat nås genom att Sverige av andra aktörer uppfattas som en viktig och trovärdig aktör. Intressena beskrivs närmare i bilaga 2.

De militärstrategiska koncepten skall på ett spårbart sätt visa hur statsmakternas krav på effekter och operativ förmåga via huvud-, del- och försvarsuppgifter omsätts till resurser i form av förband och system med lämplig beredskapssättning. Konceptet skall vidare beskriva de produktionslösningar som utnyttjas för att skapa den insatsförmåga som statsmakterna kravsatt.



Figur 5 – Analysmetod för generering av militärstrategiska koncept.

Under 2007 har Försvarsmakten fokuserat arbetet till utformningen av *tre olika militärstrategiska koncept som beskriver olika ambitionsnivåer* för vilka effekter Försvarsmakten skall kunna leverera och vilka konsekvenser detta får Försvarsmaktens utformning inom en *prolongerad ekonomi*. Därmed utgör koncepten grund för fortsatta överväganden om Försvarsmaktens långsiktiga utformning. Koncepten har utformats utgående från tre olika utrerade *dimensioneringsgrunder* - med olika uppgiftställningar och krav på effektleverans - men inom samma ekonomiska ram som är en prolongering av 2007 års försvarsanslag. Gemensamt för samtliga koncept är kravet på *förmåga att lösa uppgifter både nationellt och internationellt*, dock med olika tyngdpunkt mellan den nationella och de internationella arenorna.

Konceptets ambitionsdel (*vad*) omfattar:

- Dimensioneringsgrund
- Deluppgifter som skall lösas i respektive geografiskt rum och inom vilket tidsperspektiv
- Krav på militärstrategisk effekt

De dimensioneringsgrunder som valts utgår från bedömningar kring omvärldsutvecklingen och möjliga strategiska konsekvenser av denna. Samtliga koncept har en högre ambition för internationella insatser än dagens. Dimensioneringsgrunden för koncept A är att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga att i framtiden kunna möta ett militärt väpnat angrepp riktat mot Sverige. De resurser detta genererar skall också kunna användas för internationella insatser. Dimensioneringsgrunden för koncept B är att Försvarsmakten skall dimensioneras utgående från kravet att med kort förvarning kunna hävda vår territoriella integritet och möta olika former av hot och händelseutvecklingar i vårt närområde (nationellt och regionalt). De resurser detta genererar skall också kunna användas för internationella insatser. För koncept C

har en dimensioneringsgrund valts som innebär att Försvarsmakten dimensioneras för att i närtid kunna bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser över hela skalan av uppgifter, i Europa och globalt. De resurser detta koncept genererar skall även kunna användas för nationella uppgifter.

Dimensioneringsgrunderna visar var tyngdpunkten i Försvarsmaktens dimensionering lagts i respektive koncept. Samtliga koncept skall dock kunna lösa uppgifter såväl nationellt som internationellt. Samtliga koncept skall också kunna möta ett militärt väpnat angrepp riktad mot Sverige i framtiden, dock först efter att riksdag och regering fattat successiva beslut om ökad förmåga.<sup>21</sup>

Deluppgifterna och de militärstrategiska effektkraven varierar mellan koncepten. De ger uttryck för olika ambitionsnivåer och visar på vilka konsekvenser det får för Försvarsmaktens utformning om olika krav ställs. Deluppgifterna har hämtats ur möjliga händelseutvecklingar ur omvärldsanalysen. Varje deluppgift har *exemplifierats* med ett scenario som använts som underlag för analys av behov av förmåga, resurser och tillgänglighet för att kunna lösa angiven deluppgift. Det är viktigt att förstå att varje scenario endast utgjort ett *exempel* på en av flera möjliga händelseutvecklingar som skulle kunna behöva mötas inom ramen för angiven deluppgift. Resultatet av det operativa behov respektive scenarioanalys har utvisat måste därför värderas kritiskt och vägas mot andra möjliga händelseutvecklingar.

De deluppgifter som legat till grund för koncepten framgår nedan (scenariobeteckning inom parentes). Uppgiften att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred har inte varit dimensionerande för resursbehovet, uppgiften har därför inte föranlett framtagning av ett scenario.

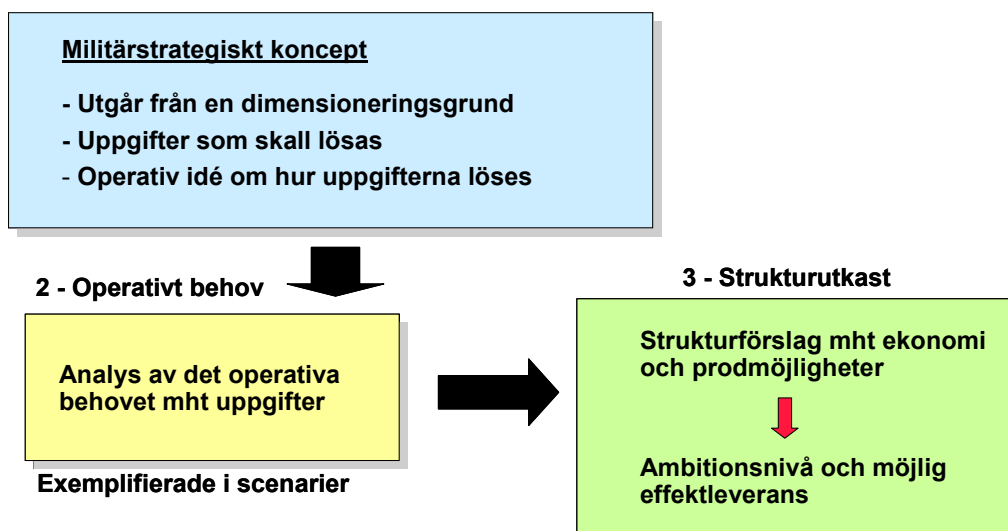
- Avvärja militärt väpnat angrepp (A1)
- Avvärja militärt väpnat angrepp med begränsat mål (A2)
- Avvärja begränsat angrepp med fjärrstridskrafter (B1)
- Bidra till stabilitet vid allvarliga konflikter i närområdet (B2)
- Avvärja systematiska kränkningar (C1)
- Avvärja kränkningar (C2)
- Bidra till att hantera terroristangrepp i Sverige (D1)
- Bidra till terroristbekämpning med EU (D2)
- Delta i krig inom en koalition (F1)
- Bidra till att förebygga och hantera störningar i globala handels- och energiflöden (F2)
- Bidra till att förebygga och hantera störningar i regionala handels- och energiflöden (F3)
- Bidra till att förebygga och hantera regionala konflikter (G1)
- Bidra till att förebygga och hantera sönderfallande stater (G2)
- Stödja samhället vid svåra påfrestningar, till exempel naturkatastrof, olyckor, m.m. (inte dimensionerande)

---

<sup>21</sup> Operativ förmåga III i regeringens proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*.

Scenarierna beskrivs närmare i bilaga 3, de militärstrategiska effektkraven beskrivs i bilaga 2.

### 1- Koncept



Figur 6 – Metod för framtagning av struktur.

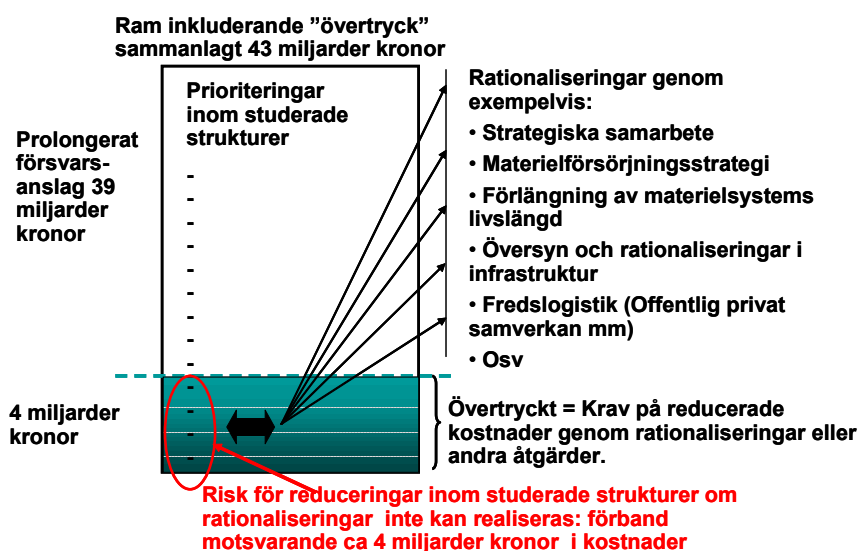
Till varje koncept har en struktur tagits fram. Strukturen omfattar resurser i form av förband och system med lämplig beredskapssättning samt de produktionslösningar som utnyttjas för att skapa den insatsförmåga som statsmakterna kravsatt. Strukturen bygger på en operativ idé om hur resurserna skall användas för att de angivna uppgifterna i konceptet skall kunna lösas. Arbetsgången har varit att utgående från dimensioneringsgrund, deluppgifter och krav på militärstrategiska effekter (scenarioanalys) klarlägga det operativa behovet av resurser för att kunna lösa angiven uppgift. Därefter har den framtagna strukturen beräknats ekonomiskt och produktionslösningar tagits fram för att upprätthålla organisationen. I det senare steget har de ekonomiska ramar - en prolongering av försvarsanslaget för 2007 - som utgjort planeringsanvisningar för studierna inte visat sig kunna innehållas. Samtliga strukturer måste därför reduceras för att innehållas i ekonomisk ram. Reduceringen har medfört att angivna effektkrav i vissa fall inte kunnat innehållas inom den prolongerade ekonomin.

För att beräkna kostnaderna för strukturerna har använts en ekonomiberäkningsmodell framtagen vid FOI.<sup>22</sup> Ekonomiberäkningarna har skett i en iterativ process tillsammans med framtagande av strukturerna med dess produktionslösningar. Vidare har analyser genomförts av de ekonomiska förutsättningarna, i första hand baserade på en prolongering av nuvarande försvarsmaktsutformning.

<sup>22</sup> I bilaga 6 beskrivs den av FOI framtagna ekonomiberäkningsmodell som använts i årets perspektivplanering. För en mer utförlig beskrivning hänvisas till *Principer och modeller för ekonomiberäkningar i perspektivplaneringen – övergripande kravspecifikation*, P Nordlund m.fl., FOI-R—1623—SE, April 2005.

Samtliga tre koncept genererar ett ekonomiskt övertryck för att kunna säkerställa förmågan att lösa Försvarsmaktens uppgifter mot den bedömda omvärldsutvecklingen. För att upprätthålla denna förmåga måste övertrycket mötas med rationaliseringar eller andra effektiviseringsåtgärder, vilket behövs för att bibehålla förmågebredden.

Försvarsmaktens bedömning av kostnadsutvecklingen i de olika koncepten visar att kostnadsreduceringar eller andra åtgärder måste vidtas. En bedömning av kostnadsutvecklingen visar på ett ekonomiskt övertryck på upp till fyra miljarder.



Figur 7 – Ekonomisk ram med övertryck och rationaliseringskrav.

Att på detta sätt arbeta med en större ekonomisk ram än det prolongerade anslaget förutsätter att övertrycket kan balanseras av potentiella rationaliseringar. I detta fall har analyserats två huvudsakliga möjligheter att reducera kostnader. För det fall kostnaderna visar sig bli så höga som befarat och rationaliseringarna inte kan innehållas har perspektivplaneringen även undersökt hur strukturerna då måste reduceras för att inrymmas i den prolongerade anslagsramen. Rationaliseringstrycket utformas för att, så långt som möjligt, minska kostnader utan att minska förbandsstrukturen, istället fokuseras på andra typer av kostnader.

Försvarsmakten utvecklar möjligheterna att innehålla rationaliseringskravet i kapitel 3. Detta ligger i linje med slutsatserna i 2006 års rapport om behovet av internationella samarbeten och fortsatta rationaliseringar för att kunna klara att upprätthålla den erforderliga förmågebredden. Försvarsmakten har för respektive koncept identifierat vilka resurser som inte kan inrymmas i konceptet om angivet långsiktigt övertryck / rationaliseringskrav inte kan uppnås. Vidare pekar Försvarsmakten på ytterligare åtgärder som inte inrymts inom den ekonomiska ramen, men som dock är angelägna att vidtas för att uppnå de operativa kraven.

### **2.3. Strategiska konsekvenser av omvärldsutvecklingen**

#### **Globala trender och utmaningar**

Globaliseringen förväntas även i ett tio- till tjugoförårigt tidsperspektiv förbli en av de viktigaste utvecklingstrenderna. Globaliseringen bedöms medföra att säkerhetshoten blir allt mer transnationella till sin karaktär. Stater kommer därför i ökande omfattning att söka samarbete för att främja sin egen säkerhet och intressen.

Globaliseringen innebär att vissa delar av världen blir mer sammanlänkade politiskt, ekonomiskt och kulturellt. Många regioner och stater antas komma att kunna dra nytta av världsekonomin positiva utveckling, men det gäller förmodligen inte alla aktörer. Förändringstakten i den globala ekonomin är stor och de aktörer som saknar förmåga eller vilja att anpassa sig kommer att halka efter i utvecklingen. Även regioner och stater som antas vara vinnare i det globala ekonomiska systemet kan inom sig hysa större områden, där ekonomisk underutveckling består. Detta skapar en global ojämlikhet i välstånd och social trygghet mellan dem som har och dem som inte har. Den allt mer integrerade världsekonomin är under stabila förhållande en styrka men kan vid instabilitet förvärra en kris. En lokal konflikt i en del av världen kan snabbt få allvarliga globala ekonomiska konsekvenser.

Parallellt med den ökade globaliseringen bedöms den regionala integrationen runt om i världen fortsätta. Regional integration som styrs av till exempel etniskt-religiösa värderingar eller ekonomiska relationer kan, i varierande grad, komma att utmana de traditionella aktörerna i respektive regionala kontext. Dagens regionala strukturer kan dock komma att ändras. Där så sker kan komplexa konflikter uppträda. Risker för detta bedöms vara särskilt stora i centrala Afrika, Mellersta Östern och Centralasien.

Såväl globalisering som regionalisering ställer nya krav på staterna. Det är därför viktigt att varje stat definierar sina säkerhetspolitiska intressen och mål. Det torde vara mycket svårt – och sannolikt inte realistiskt – för en enskild, mindre stat att ensamt värna sina intressen i en kontext där andra stater samarbetar.

Den strategiska spelplanen<sup>23</sup> blir alltmer diversifierad. Flera olika utvecklingstendenser bidrar till detta. Klimatologiska förändringar såsom global uppvärmning eller nerkylning samt förändrade nederbördsmonster tenderar till exempel att försämra livsvillkoren i de delar av världen som redan är drabbade. Vissa naturresurser riskerar att utarmas, något som riskerar att skapa konflikter. Dessa kan bland annat avse odlingsbar mark, tillgång till färskvatten, fiskevatten, floder för bevattning eller floder för elproduktion. Även regioner som i dag inte påverkas på ett avgörande sätt kan komma att drabbas. De ekologiska förändringar som kan bli följden påverkar människors möjligheter att leva och utvecklas i vissa områden och kan därför förväntas innebära ökad risk för konflikter. Naturkatastrofer kan ytterligare förvärra problemen.

---

<sup>23</sup> Uttrycket förklaras i perspektivplaneringsrapporten 2006.

Övergriper mot civilbefolkningen och misshushållning som leder till svält och ohälsa accepteras i allt mindre utsträckning av världssamfundet. Detta ställer krav på insatser, också med militära medel, för att skydda civilbefolkningen. Även behovet av humanitär nödhjälp, i vissa fall assisterad av militär personal, kan komma att öka på vissa platser i världen. Incitamenten att söka sig till områden med större möjligheter förväntas öka för människor i delar av världen där utvecklingsmöjligheterna bedöms som små. Dessutom kan beskrivna tendenser komma att innebära att människor med initiativkraft, ekonomiska möjligheter och utbildning lämnar problemfyllda områden, vilket försämrar dessa områdens utvecklingsmöjligheter. Detta innebär sannolikt en högre grad av multietnicitet i de mer utvecklade delarna av världen, där etnisk, religiös och kulturell samhörighet kan förväntas få ökad betydelse för kopplingarna mellan regioner och folkgrupper. Staterna blir därigenom mindre etniskt, religiöst och kulturellt homogena.

Det lättillgängliga informationssamhället knyter samman världen men skapar också nya möjligheter som kan utnyttjas för att skada det öppna samhället. Det massmediala genomslaget är stort, då händelser i en del av världen snabbt kan bli kända i stora delar av den övriga världen. Detta kan bland annat nyttjas för subversiv verksamhet och rekrytering av terrorister. Tillsammans bidrar detta till att skapa en komplex och sammanflätad strategisk miljö där lokala eller regionala händelser i en del av världen direkt kan komma att påverka säkerheten i andra delar av världen.

Världens befolkning väntas fram till år 2025 ha ökat till 8 miljarder, vilket innebär en befolkningstillväxt med 25 procent jämfört med idag. Samtidigt blir Europas befolkning allt äldre och födelsetalen i flera länder minskar. På sikt kommer detta att medföra en minskande rekryteringsbas för de militära styrkorna i Europa och en ökad konkurrens om gemensamma resurser. De konflikter som riskerar att uppstå tenderar att inträffa där människor bor och verkar. Ungefär 60 procent av världens befolkning lever i dag i städer och i kustnära områden. Urbaniseringstrenden är extra tydlig i tredje världen. Utbyggnaden av infrastruktur och utkomstmöjligheter kommer antagligen inte att motsvara stadsregionernas kraftiga befolkningstillväxt. De växande städerna kan komma att bli tickande sociala bomber. Sannolikheten är därför hög att konflikter uppstår i dessa områden och att militära operationer kommer att behöva genomföras i tätbebyggda och i kustnära områden där risken för skada på tredje part och materiella värden är stor.

Den globala ekonomins expansion leder till en ökad efterfrågan på fossila bränslen. Expansionen bedöms medföra att energibehovet kommer att öka med över 50 procent under de kommande tjugo åren. Detta skall jämföras med ökningen mellan åren 1980-2000, som uppgick till 34 procent. Oljan utgör i dag den viktigaste energikällan och bedöms även vara av vital betydelse för den framtida energiförsörjningen. Oljebrist och/eller kraftigt höjda priser kan därför få betydande konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen. De samlade energikällorna anses dock generellt kunna svara upp mot de ökade behoven under tidsperioden, men eftersom dessa till del består av kol innebär nyttjande stora omställningar. Detta torde kunna medföra långtgående konsekvenser för ekonomi och miljö och därmed för säkerhet.



Den växande konkurrensen om energitillgångar bedöms även framgent kunna ge stater med större tillgångar på olja och gas, såsom Ryssland, ett ökat ekonomiskt och politiskt inflytande i såväl en regional som global kontext. Konkurrensen kan leda till att konflikter snabbt får effekter även i delar av världen som ligger långt från det ursprungliga konfliktområdet. Hot om strypta energileveranser kan av olika aktörer komma att utnyttjas som ett maktmedel för att utöva påtryckningar och därmed uppnå fördelar gentemot andra.

Trenden är att maktförhållandena i det globala systemet i framtiden blir mer diffusa. Systemet kan komma att präglas av ökad ekonomisk konkurrens och ömsesidiga beroenden. Konkurrens i ett hänseende utesluter emellertid inte samarbete i ett annat. Globalt bedöms Kina utmana USA inom de närmaste 20 åren främst i politiskt och ekonomiskt hänseende. Kinas BNP ökar snabbare än den amerikanska. Den kinesiska ekonomin skulle med nuvarande tillväxttakt kunna gå om USA:s runt år 2040. Militärt bedöms USA dock komma att kvarstå som den i globalt hänseende överlägset starkaste aktören. Därmed inte sagt att USA i regionalt hänseende inte kan komma att utmanas militärt, bland annat av Kina och Indien. En tyngdpunktsförskjutning, där det amerikanska engagemanget för Asien ökar på bekostnad av det för Europa, är möjlig. De europeiska staterna kan därmed komma att i större utsträckning bli beroende av egna militära resurser. Den transatlantiska länken bedöms även fortsättningsvis vara av vitalt intresse för såväl Europa som USA.

Framsteg inom informations- (IT), nano- och bioteknologi innebär både hot och möjligheter. Miniaturisering, avståndskontrollerande system och biologiska sensorsystem kommer sannolikt att öka i militära sammanhang. Nuvarande kärnvapenstater bedöms bibehålla avsevärda arsenaler och dessutom fortsätta att försöka förbättra verkan, tillförlitlighet och träffsäkerhet i sina system. Flera stater som ännu inte har kärnvapen kan komma att försöka införskaffa detta inom de närmaste tio till 20 åren. Risk för spridning, inte bara av vapnen i sig utan även av kunskap om hur de framställs, bedöms komma att öka. Spridning av massförstörelsevapen, även till icke-statliga aktörer, förblir därmed ett påtagligt hot.

Traditionella och nya hot kan komma att blandas och uppträda samtidigt i olika kombinationer. Asymmetriska konflikter där terrorister och andra icke-statliga aktörer är inblandade förväntas öka. Förutom global terrorism och inbördeskrig i sönderfallande stater kan konflikter mellan stater uppkomma som en följd av konkurrens om natur- och energiresurser eller kamp om kontroll över markområden. Militära styrkor som sätts in för hantera konflikterna kan därför bli involverade i en mängd konflikttyper som spänner över hela konfliktskalan från krishantering till fullskaligt krig. Händelser med låg sannolikhet men som får stora konsekvenser, så kallade chocker eller rupturer, kan inte uteslutas. Ett exempel på chock som skulle få stora strategiska konsekvenser kan vara en extrem prisuppgång på energi till följd av akut oljebrist. Ett annat exempel kan vara en extremt dödlig pandemi som snabbt sprids över världen och skördar miljontals offer, vilket får till följd att flera stater i tredje världen kollapsar. Att kunna hantera denna typ av händelser ställer krav på nytänkande, förmåga till förändring och anpassning.

Sammanfattningsvis är globaliseringen ojämlig. Den skapar välstånd, hopp och utveckling för vissa men kan även skapa en känsla av utanförskap och förbittring hos andra. Detta öppnar för konflikter mellan dem som har och dem som inte har och kan lägga grunden för terrorism och annan säkerhetshotande verksamhet. I vissa fall kan detta sammanfalla och förstärkas av att det sker i områden med såväl starka etno-religiösa bindningar som viktiga natur- och energitillgångar där stora aktörer har vitala intressen. Den globala mediebevakningen bidrar till att vad som händer i en del av världen snabbt sprids och påverkar övriga delar av världen. Detta kan medföra att konflikterna snabbt får konsekvenser även långt från oroshärden. Hot om strypta energi- och råvaruleveranser kan komma att utnyttjas som maktmedel för att utöva påtryckningar och uppnå fördelar gentemot andra. Säkerhetshotens gränsöverskridande och komplexa karaktär ställer ökande krav på samarbete mellan olika aktörer och att såväl civila som militära medel kan samverka för att uppnå en gemensam säkerhet. Den strategiska miljön innebär nya utmaningar och ställer oss inför frågor om hur militära medel på bästa sätt kan bidra till att öka den gemensamma säkerheten.

### **Utmaningar i de olika geografiska arenorna**

Med utgångspunkt i de globala trenderna och utmaningarna har detta avsnitt strukturerats i de geografiska områdena nationellt, regionalt, europeiskt inom EU och dess intresseområden respektive globalt. En utgångspunkt är att USA förväntas öka sitt engagemang i Asien på bekostnad av engagemanget i Europa. Detta innebär att EU, och därmed också Sverige, behöver ta ett större säkerhetspolitiskt ansvar för Europa och dess närområde.

#### ***Den nationella arenan***

På den nationella arenan måste Sverige ta ett grundläggande ansvar för sin säkerhet. Detta innebär att Försvarsmakten tillsammans med andra myndigheter behöver kunna hantera de hot och utmaningar som vi kan komma att utsättas för. Vissa typer av utmaningar, till exempel terrorism och naturkatastrofer, kan dock inom ramen för solidaritetsdeklarationen hanteras genom samarbete med andra medlemmar inom EU, en utveckling som sannolikt kommer att accentueras i det långa perspektivet.

Utvidgningen av EU och Nato har bidragit till stabilitet i Sveriges traditionella närområde. Samtidigt får närområdet större strategisk betydelse genom handel och råvarutillgångar. Den ökade strategiska betydelsen tillsammans med att den politiska utvecklingen i Ryssland är oklar ställer krav på förmåga att hantera utmaningar som kan komma att beröra den nationella arenan. Stater, som vill skydda sina intressen i anslutning till svenskt territorium kan komma att, främst med ekonomiska eller politiska medel, försöka påverka Sverige och svenskt agerande. I det längre perspektivet kan inte nyttjande av militära medel uteslutas. En sådan säkerhetspolitisk utveckling skulle sannolikt även komma att involvera andra stater. Kränkningar av svenskt territorium riskerar även att förekomma, då stater skyddar egen vital verksamhet i svensk omedelbar närhet.

Det svenska samhället blir allt mer tekniskt utvecklat och komplext. Vital infrastruktur såsom Göteborgs hamn, handelsflöden i Västerhavet och Östersjön är av stor betydelse för Sverige,

men också för hela norra Europa, och bedöms vara så även framtiden. Sabotage eller terrordåd mot denna infrastruktur eller flöden skulle snabbt få kännbara följder för svensk ekonomi och säkerhet. Händelser i en samhällssektor får dessutom ofta snabbt konsekvenser för andra. För att på bästa sätt skapa säkerhet på den nationella arenan är behovet därför stort av ett väl fungerande samarbete mellan de myndigheter som verkar i de olika samhällssektorerna.

Olika händelseutvecklingar på den nationella arenan skulle kunna komma att hota Sveriges intressen avseende:

- *territoriell integritet*, till exempel om andra stater kränker svenskt territorium.
- *ekonomisk säkerhet*, till exempel på grund av energibrist och/eller störningar i de ekonomiska flödena till och från Sverige.
- *social och politisk säkerhet* och/eller *funktionell integritet* till exempel på grund av att terroristattacker genomförs mot Sverige.
- *nationell integritet* genom mer omfattande militära hot mot Sveriges frihet och självständighet som skulle kunna uppstå i framtiden.

De möjliga händelseutvecklingar som beskrivits ovan innebär att ett antal deluppgifter enligt nedan skulle kunna ställas till Försvarsmakten. Varje deluppgift har av Försvarsmakten exemplifierats med ett scenario vilka närmare beskrivs i bilaga 3.

- Stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred, vid naturkatastrofer, olyckor m.m.
- Avvärja kränkningar.
- Bidra till att hantera terroristangrepp i Sverige
- Avvärja systematiska kränkningar.
- Avvärja begränsat angrepp med fjärrstridskrafter.
- Avvärja militärt väpnat angrepp med begränsat mål.
- Avvärja militärt väpnat angrepp.

### ***Den regionala arenan***

På den regionala arenan har Sverige ett gemensamt ansvar för säkerheten som vi bland annat delar med övriga aktörer inom regionen. Olje- och gasfyndigheterna i Barentsregionen och Nordsjön leder till att den regionala arenan får en större strategisk betydelse. Till följd av ökad internationalisering av ekonomi och handel och därmed ömsesidigt ekonomiskt beroende kan flöden av varor och energi i Östersjön och i Västerhavet med där belägna, för regionen viktiga, internationella hamnar förväntas öka. Rysslands möjligheter och betydelse som global aktör kan generellt komma att öka, bland annat beroende på ökande olje- och gaspriser i kraft av stora egna tillgångar.

Vår region präglas av stabilitet, en utveckling som förstärkts av EU:s och Natos östliga utvidgning. Däremot hyser den regionala arenan en rad potentiella konflikter som bland annat rör ryska intressen. Detta handlar bland annat om omtvistade områden i Barents hav som är rika på naturgas och de ryska nationella minoriteterna i Estland och Lettland. Flera aktörers

beroende av fria flöden på såväl Östersjön som Nordsjön skulle kunna leda till omfattande kraftmätningar om dessa flöden utsattes för allvarliga störningar. Initiativ från olika aktörer för att påverka utvecklingen i regionen eller i syfte att nyttja eller påverka skeenden i andra delar av världen är tänkbara. Främst bedöms ekonomiska och politiska medel nyttjas för att påverka händelseförlopp. Det går däremot inte att utesluta att en stat som vill skydda sina intressen i regionen, avsiktligt eller oavsiktligt, kan komma att kränka en annan stats territorium eller nationella säkerhetsintressen.

Ett utökat regionalt samarbete inom ramen för en strävan efter gemensam säkerhet torde mot denna bakgrund bli betydelsefullt, liksom ett ytterligare fördjupat säkerhets- och militärt samarbete inom EU. Den transatlantiska länken fortsätter att vara viktig för säkerheten i regionen, sannolikt till och med avgörande för långsiktig förmågeskapande verksamhet. Till följd av att USA kan komma att nedprioritera sina ambitioner i området ställs ökade krav på regionens stater att i första hand ha egna resurser för att hantera hot och utmaningar och därmed trygga säkerheten.

Olika händelseutvecklingar på den regionala arenan skulle kunna komma att hota Sveriges intressen avseende:

- *nationell integritet*, till exempel om en omfattande regional konflikt skulle utbryta i vår region
- *ekonomisk säkerhet*, till exempel på grund av energibrist och/eller störningar i de ekonomiska flödena till/från vår region.
- *sociala och politiska säkerhet* och/eller *funktionella integritet* till exempel på grund av att terroristattacker genomförs i vår region.
- *politiskt inflytande* om vi skulle visa oss vara oförmögna att bidra till det gemensamma hanterandet av kriser och konflikter i vår region.

De möjliga händelseutvecklingar som beskrivits ovan innebär att ett antal deluppgifter skulle kunna ställas till Försvarsmakten. Varje deluppgift har av Försvarsmakten exemplifierats med ett scenario vilket närmare beskrivs i bilaga 3.

- Bidra till att förebygga och hantera störningar i regionala handels- och energiflöden
- Bidra till stabilitet vid allvarliga konflikter i närområdet.

### ***Den europeiska arenan***

På den europeiska arenan (EU och dess intresseområden) har Sverige ett gemensamt ansvar för säkerheten tillsammans med övriga unionsmedlemmar. Här är det viktigt att Sverige tillsammans med övriga medlemsstater inom EU kan hantera de hot och utmaningar, som föreligger. EU och dess medlemsstater bedöms även fortsättningsvis sträva efter att öka förmågan att förebygga och stabilisera regionala konflikter samt främja goda styrelseformer och rättsstatsprinciper. Detta sker bland annat genom fortsatta satsningar på en gemensam effektiv militär förmåga för multifunktionella insatser utgående från den Europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Det är emellertid inte okomplicerat att koordinera

strävandena mellan de olika medlemsstaterna. Handels- och biståndspolitik ses troligen även framgent som viktiga verktyg för att främja fred och stabilitet i världen. EU pekar särskilt ut Östeuropa, Västra Balkan och södra Medelhavet som viktiga delar av unionens intresseområden och därmed föremål för ekonomiskt och politiskt stöd. Behovet av säkerhetsfrämjande insatser på Västra Balkan bedöms kvarstå framgent bland annat i Kosovo. Den östeuropeiska delen av EU:s intresseområde inkluderar staterna Moldavien, Ukraina och Vitryssland. Samtliga inrymmer potentiella konfliktorsaker som involverar ryska intressen och som vid en ogynnsam säkerhetspolitisk utveckling skulle kunna medföra direkta konsekvenser för vårt land. Till exempel skulle en väpnad konflikt i någon av regionens stater kunna leda till flyktingströmmar till Sverige. EU:s utvidgning kan komma att innefatta Turkiet. Om så blir fallet innebär det att EU kommer att gränsa till både Mellersta Östern och Kaukasus. Detta är områden som innehåller betydande konfliktpotential. Om EU avser att tillämpa sin så kallade *circle of friends*-policy på de tillkommande närområdena skulle detta innebära en säkerhetspolitisk ambitionshöjning. Detta kommer i så fall även att ställa krav på den svenska säkerhetspolitiska ambitionen alternativt ominrikta den geografiskt.

Några av EU:s medlemsstater, däribland Spanien och Storbritannien, har i närtid utsatts för terrordåd. Det finns inget som tyder på att denna säkerhetshotande verksamhet riktad mot medlemsstaterna skulle upphöra i framtiden. I det fall en medlem utsätts för terrorism skall övriga bistå denna i enlighet med Solidaritetsdeklarationen. Utvecklingen inom EU och dess närområde ställer krav på att Sverige gemensamt med övriga medlemsstater – för att bidra till gemensam säkerhet, men också för att säkra svenskt politiskt inflytande inom EU – kan hantera de hot och utmaningar som föreligger i den europeiska arenan.

Olika händelseutvecklingar på den europeiska arenan skulle kunna komma att hota Sveriges intressen avseende:

- *ekonomisk säkerhet*, till exempel på grund av energibrist och/eller störningar i de ekonomiska flödena till/från EU.
- *social och politisk säkerhet* till exempel på grund av att terroristattacker genomförs i EU.
- *politiskt inflytande* om vi skulle visa oss vara oförmögna att bidra till det gemensamma hanterandet av kriser och konflikter i EU och dess intresseområde.

De möjliga händelseutvecklingar som beskrivits ovan innebär att ett antal deluppgifter skulle kunna ställas till Försvarsmakten. Varje deluppgift har av Försvarsmakten exemplifierats med ett scenario vilket närmare beskrivs i bilaga 3.

- Bidra till terroristbekämpning med EU.
- Bidra till att förebygga och hantera störningar i globala handels- och energiflöden.

### ***Den globala arenan***

På den globala arenan har Sverige ett gemensamt ansvar för säkerheten tillsammans med övriga stater inom världssamfundet. Det område, som bedöms ställa högst krav på svensk och europeisk krishanteringsförmåga, är Afrika. Det går inte att utesluta att flera afrikanska stater

kan komma att sönderfalla inom de närmaste 10-20 åren. Omgivande stater kan då lockas att fylla det maktvakuum som uppstår. Detta bedöms särskilt troligt i de fall den sönderfallande staten besitter strategiska råvaror. Ytterst kan en sönderfallande stat orsaka mellanregionala konflikter där en regional stormakt drar med sig delar av sin region in i en konflikt med en rivaliserande regional stormakt och dess region. En sådan utveckling skulle skapa ett stort humanitärt lidande främst bland civilbefolkningen. Befolkningen omkommer både i direkta stridigheter och av sjukdomar och livsmedelsbrist som följer i konfliktens spår. I stater som lämnat krigsfasen uppstår ofta svårigheter att bevara vapenstilleståndet eller freden. Dessutom skall såväl civilsamhälle som infrastruktur återuppbyggas. De ofta komplexa konflikterna med efterföljande återuppbyggnadsarbete ställer stora krav på de stater som vill hantera dessa och andra hot och utmaningar på den globala arenan. Det är därför viktigt att Sverige definierar vad vi vill bidra till och var vi vill göra detta. Detta skapar förutsättningar för att erbjuda rätt resurser vid rätt tillfälle, vilket leder till ökad möjlighet att bidra fred och stabilitet.

Olika händelseutvecklingar på den globala arenan skulle kunna komma att hota Sveriges intressen avseende:

- *ekonomisk säkerhet*, till exempel på grund av energibrist och/eller störningar i de ekonomiska flödena. Detta då stater, som är leverantörer av till exempel olja drabbas av inbördeskrig.
- *internationell fred och säkerhet och/eller efterlevnad av de universella normerna* går förlorade i till exempel en regional konflikt i centrala Afrika.

De möjliga händelseutvecklingar som beskrivits ovan innebär att ett antal deluppgifter skulle kunna ställas till Försvarsmakten. Varje deluppgift har av Försvarsmakten exemplifierats med ett scenario vilket närmare beskrivs i bilaga 3.

- Delta i krig inom en koalition
- Bidra till att förebygga och hantera störningar i globala handels- och energiflöden.
- Bidra till att förebygga och hantera regionala konflikter
- Bidra till att förebygga och hantera sönderfallande stater

## Slutsatser

Sverige blir alltmer en del i ett alleuropeiskt och transatlantiskt säkerhetssamarbete med global räckvidd. Utrymmet för en rent nationell försvarspolitik blir allt snävare. Det innebär inte att de nationella vägvalen blir mindre viktiga. Försvarsmakten bör fortsatt utvecklas för att effektivt kunna stödja svenska säkerhetsintressen, inom vårt territorium samt inom och utanför vårt närområde i en alltmer diversifierad och globaliserad säkerhetspolitisk miljö.

Vi har fått en ny strategisk spelplan där världen gått från en bipolär ordning till ett system med mer diffusa maktstrukturer. Den nya spelplanen kan komma att präglas av ökad ekonomisk och politisk konkurrens samt ömsesidiga beroenden mellan ett flertal aktörer.

Att nyttja begrepp som angreppshot och direkta hotbilder kopplat till vårt territorium som enda grund för försvarsplanering har förlorat sin aktualitet. Istället behöver planeringen utgå från den strategiska effekt vi behöver kunna utveckla för att försvara våra intressen nationellt, regionalt och globalt. Försvarsmaktens roll kommer därmed att behöva förändras från en organisation med i huvudsak territoriella uppgifter till en organisation som i samverkan med civila resurser och andra stater skall kunna trygga våra intressen av en stabil och säker utveckling i vår egen del av världen, i Europas närområden samt globalt. Få, om några, situationer är enbart av nationell karaktär.

Tillgänglighet är ett nyckelbegrepp. Det går inte längre att beredskapssätta förband efter hotbild och sannolikheter för definierade avgränsade uppgifter. Förband behöver finnas tillgängliga för ett brett spektra oväntade och snabba händelseutvecklingar. Loopen information (upptäckt och identifikation) - lägesbild - insats måste kunna hanteras mycket snabbt. Resurser behöver kunna förstärkas, växa till, snabbt och över ett brett spektra uppgifter. Successiva beredskapshöjningar är nödvändiga. Sammantaget ger detta konsekvenser för hur förband personalförsörjs, produceras, övas och nyttjas. Här föreligger stora skillnader avseende både behov och möjligheter mellan olika förbandstyper och olika arenor (markförband, fartygsförband, flygförband, nationellt, regionalt och internationellt). Dessa skillnader måste ges en inverkan på strukturen för tillgänglighet. Fokus behöver vara på rätt insatsförmåga över tid och rum.

#### **2.4. Operativa konsekvenser av omvärldsutvecklingen**

Insatsmiljön kan sammanfattningsvis beskrivas som en komplex insatsmiljö med otydliga gränser mellan militära och övriga medel. Globaliseringen genom den fria och breda tillgången till information, samt konkurrens inom ett antal nyckelområden, är de mest påverkande faktorerna i den framtida insatsmiljön. Det kommer inte att finnas några rena militära lösningar på dagens och morgondagens säkerhetsutmaningar. Militära medel kommer att behövas för att kunna hantera hela skalan av konflikter från olika former av krishantering till högintensiva. Den demografiska utvecklingen i kombination med olika former av olikheter mellan aktörers förmåga leder till att sannolikheten för insatser i urban miljö och kustzonen kommer att öka. Även om globaliseringen bedöms leda till ett ökat beroende stater emellan kan inte risken för krig mellan stater uteslutas vilket leder till att förmåga att kunna möta en sådan utveckling måste finnas.

De insatser som i framtiden bedöms som sannolikast på den internationella arenan är olika former av krishantering, främst stabiliserings- och återuppbyggande åtgärder men även insatser såsom evakuering, kontroll av område och utveckling (embargon etc.). Sådana kommer i huvudsak att ske inom ramen för en allians eller koalition. Förmåga till väpnad strid är avgörande för att på ett säkert sätt lösa sådana uppgifter.

På den regionala och nationella arenan kan inte behovet av långsiktig förmåga att snabbt kunna möta olika maktinitiativ negligeras. Sådana initiativ kan utgöras av exempelvis framflyttning av en aktörs positioner i syfte att säkra vitala intressen eller påtryckningar mot

andra aktörers intressen, begränsade väpnade angrepp med militära medel mot områden eller viktiga funktioner etc. Även dessa händelseutvecklingar har en tydlig transnationell dimension varför sådana uppgifter även behöver kunna lösas tillsammans med samarbetspartners som delar våra intressen. Gränsande till vårt närmaste närområde finns områden där en instabil utveckling kan komma att uppstå. De insatser som kan följa av en sådan händelseutveckling är dels krishantering enligt samma principer som på den internationella arenan och dels insatser för att skydda svenska vitala intressen nationellt och i närområdet. De senare torde huvudsakligen vara av samma karaktär som de som krävs för att möta olika former av maktinitiativ.

Behovet av förmåga att regionalt kunna möta sådana utvecklingar ger, tillsammans med behovet av krishanteringsförmåga internationellt, ett antal övergripande faktorer som påverkar utvecklingen av sättet att lösa Försvarens maktens uppgifter:

- Expeditionära insatser
- Multinationellt sammansatta styrkor
- Multifunktionella insatser (civil-militär samverkan)
- *4-Block War*
- Långvariga insatser<sup>24</sup>
- Snabb reaktionsförmåga och proaktivt agerande vilket innebär krav på snabba enkla beslutsvägar, enkla tydliga regelverk, hög grad av förberedd myndighetssamordning och krav på flexibel hög tillgänglighet (resurser som är möjliga att snabbt nyttja utan långvariga beredskapshöjningar).

Basen för doktrin- och konceptutvecklingen är teorin om fjärde generationens krigföring. Ett stort problem är den pågående utvecklingen rörande staters legitimitet och varande. Detta leder till slutsatsen att det inte finns några rena militära lösningar på fjärde generationens hot och risker. Därför skall den konceptuella utvecklingen avseende ledning koncentreras till allomfattande planering (*comprehensive planning*) baserad på effekttänkande (*effects-based approach*). En framgångsfaktor i denna planering är, att det tillstånd som skall råda när krisen/konflikten är löst (*Desired End State*, DES) först entydigt definieras av de politiska beslutsfattarna. Därefter kan de militära medlens roll utvecklas och utformas till operationsplaner.

På den regionala arenan är DES redan i dag väldefinierat – att upprätthålla balans och agera så att stabilitet och positiv utveckling fortsätter. Redan små störningar eller indikationer på att sådana kan vara förestående behöver kunna mötas, både reaktivt och proaktivt. Graden av myndighetsgemensamma åtgärder torde i detta sammanhang komma att variera. Att möta sådana regionala händelseutvecklingar torde innebära behov av att kunna verka i en insatsmiljö som omfattar både krishantering och att möta maktinitiativ, var för sig eller samtidigt. Det är mot den bakgrunden därför relevant att lägga tyngdpunkten i den gemensamma konceptuella utvecklingen av sättet att strida dels inom ramen för krishantering

---

<sup>24</sup> Långvariga insatser kan innehålla perioder av insatser som är hög intensiva.



och dels inom ramen för att möta olika maktinitiativ såsom (begränsade) angrepp på svenska intressen i närområdet. I den regionala arenan bedöms huvudfokus i denna utveckling utgöras av den maritima arenan och luftarenan.

Den moraliska faktorn har fått ökad betydelse. Det finns en ideologisk och moralisk separation av världen som helhet, där delar går mot mer öppenhet och demokrati och andra mot extremism och slutenhet. Här spelar även viljan att ta såväl mänskliga som ekonomiska förluster en stor betydelse. I krig och konflikter möts ofta dessa extremer i mikrosituationer. Detta tillsammans med medias inverkan, där tillgången till bilder är del i krigföringen, har kraft att förändra opinioner. Sammantaget leder detta till att insatser på den lägsta nivån kan få strategiska effekter, det som emellanåt benämns den ”strategiska korpralen”. En konsekvens av att insatser på taktisk nivå kan få strategiska konsekvenser har lett till att det som tidigare benämnts *3-Block War* numera kallas *4-Block War*, där den fjärde nivån utgörs av information och media. Termen *4-Block War* kan även nyttjas för att beskriva kravet på att kunna hantera olika typer av insatser, på alla nivåer och över hela operationsdjupet.

Konceptutvecklingen på operativ och taktisk nivå går mot att oavsett konflikttyp, samordnat med samtliga stridskrafter och civila resurser, kunna verka på ett mer fragmenterat och komplext stridsfält. Konceptutvecklingen bygger vidare på förmågan till koordinerade insatser av spridda enheter över bredd och djup i stridsrummet fokuserade mot ett gemensamt mål. Centralt är att höja beslutstempot genom fördelning av beslutsmandat så långt ner som möjligt i organisationen. Förmågan att kunna kraftsamla resurser till tid och rum kommer alltjämt att behövas i en konflikts olika faser och nivåer. Detta förutsätter direkta, snabba och väl fungerande nätverk, samt operativa doktriner. Sverige ligger här långt fram, tack vare utvecklingen inom NBF.<sup>25</sup> Härtill ställs ökade krav på förmåga till taktiska transporter, kommunikation och logistik, där även ett adekvat medicinskt omhändertagande ingår.

Utvecklingen ställer även krav på en multifunktionell ledning som har förmåga att planera, leda och genomföra verksamhet. En sådan bör utformas nationellt men även för att svara mot utvecklingen inom EU. Detta utvecklas vidare i kapitel fyra.

Kraven på passivt skydd och förmåga att lösa mindre strids- och övervakningsuppgifter ökar. Det innebär att en gemensam kunskapsbas behöver även fortsättningsvis finnas hos alla soldater och sjömän. Alla måste ha grundläggande soldatfärdigheter. Förmågan att lösa strid i grupp är central. Att behålla en balanserad åldersstruktur i framtidens insatsförband är viktig, främst för att få en lämplig mognad bland personalen.

En generell trend i samtliga arenor är att kraven från den lägre taktiska nivån kommer att styra utvecklingen. På den taktiska nivån består enheterna främst av tillfälligt sammansatta förband, vilka även kan innehålla civila komponenter. På vilken nivå förbanden skall hållas samman under en tydlig ledningsstruktur kommer att variera. Även därför erfordras fortsatt utveckling av nätverksbaserade lösningar.

---

<sup>25</sup> Nätverksbaserat försvar.

Vid internationella insatser får inte heller riskerna för vedergällning mot svenska säkerhetsintressen och personer underskattas. Dessa kan ske såväl i insatsområdet, i andra länder och/eller i hemlandet. Troligen kan denna typ av farliga aktioner komma att riktas mot de länder som är lättast att påverka i en koalition. Det är således viktigt att Sverige utarbetar koncept för hur vedergällningsaktioner skall mötas.

Ett sammanfattande krav oavsett typ av stridskrafter som följer av de budskap och trender som beskrivs avseende den framtida insatsmiljön, sätt att strida samt krav på förmåga är behovet av tillgängliga förband och enheter med välutbildade och professionella soldater samt officerare. Den mänskliga faktorn är avgörande för att kunna hantera den snabba utvecklingen, komplexiteten i insatsmiljön och de snabba tempoförändringarna under lösandet av uppgifter, där över tiden kampen om såväl den egna som lokalbefolkningens stöd står i centrum.

Ett andra sammanfattande krav är att säkerställa att våra förband inte är mer komplexa än att de kan vara mycket välövade för att bättre motsvara kraven på flexibilitet och modularitet som komplexa insatsmiljöer kräver.

### **3. Ekonomiska förutsättningar**

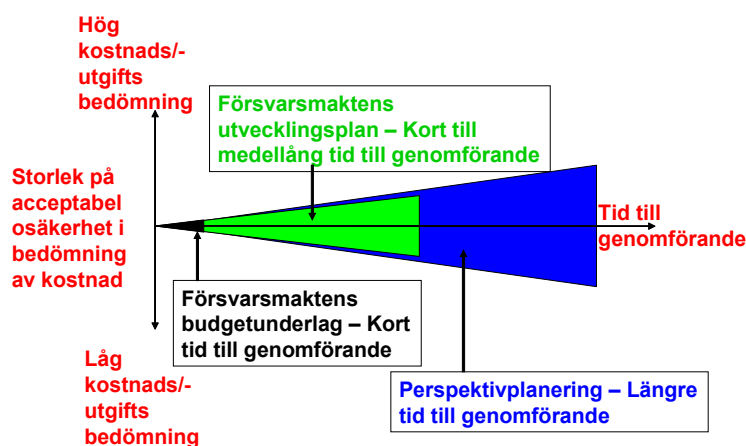
I perspektivplaneringens årsrapport från 2006 pekades bland annat på att kostnaderna för att fortsätta upprätthålla förmågebredd och kritisk förbandsvolym sannolikt på sikt kommer att överstiga nuvarande anslag. Det finns därför ett behov av att söka nya rationaliseringsmöjligheter exempelvis genom interna rationaliseringar eller samarbete med andra nationer, årets arbete har bekräftat dessa slutsatser.

#### **3.1. Den ekonomiska utmaningen**

Under det närmaste decenniet bedöms utgifterna i huvudsak vara i balans med anslagen därefter ökar utgifterna efterhand. Detta beror dels på att Försvarsmakten för närvarande har en stor andel relativt nyanskaffad materiel, när större åtgärder behöver vidtas med denna materiel ökar utgifterna. Dels ökar kostnaderna erfarenhetsmässigt med tiden. Detta beskrivs närmare i senare avsnitt. Vid en prolongering av anslagen innebär detta sammantaget risk för en köpkraftsminskning som efterhand måste kompenseras genom antingen mindre förbandsvolym, rationaliseringar eller ökade kostnadsminskande samarbete. Minskande förbandsvolym, den väg som till stor del utnyttjats för att möta kostnadsutvecklingen, är inte längre möjlig utan att förmågor eller funktioner måste tas bort med minskad nationell handlingsfrihet som följd. Därför återstår rationaliseringar, samarbete och höjda anslag som möjliga metoder för att bibehålla förmågorna.

### 3.2. Ekonomiberäkningar inom perspektivplaneringen

Inom ramen för perspektivplaneringen studeras flera alternativa Försvarsmaktsutformningar som skall vara långsiktigt ekonomiskt hållbara inom prolongerade ekonomiska ramar. Enligt direktiven till perspektivplaneringen skall en prolongering av nuvarande anslagsram ligga till grund för de Försvarsmaktsstrukturer som tas fram. Kombinationen av lång tidshorisont samt relativt stor variation av Försvarsmaktsstrukturerna gör att det i ekonomiberäkningarna<sup>26</sup> är viktigare att kunna hantera en stor bredd av Försvarsmaktsstrukturerna än att i detalj beskriva dessa. Samtidigt innebär den ökande osäkerheten som naturligt följer av att se längre fram i tiden i kombination med osäkerheter om exakta utformningar att precisionen i kostnadsberäkningarna blir mindre än i mer närliggande planer. Detta är dock acceptabelt med tanke på att den längre tidshorisonten även ger ökade möjligheter att hantera eventuella avvikelser efterhand som tidpunkten för genomförandet närmar sig.



Figur 8 – Kraven på precision och säkerhet skiljer sig mellan olika typer av planer och underlag.

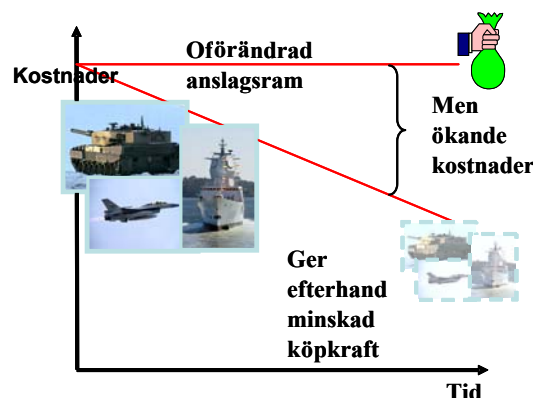
### 3.3. Kostnadsutveckling och priskompensation

Perspektivplaneringens långsiktiga tidsperspektiv medför att priskompensationssystemet förmåga att täcka den totala kostnadsutvecklingen får mycket stor effekt på Försvarsmaktens ekonomi och struktur.

Erfarenheter från 1950 till tidigt 1990-tal visar tydligt på de potentiella effekterna av kostnadsutvecklingen. Insatsorganisationen minskade efterhand i volym trots att försvarsanslaget under denna period följde en trend med inledningsvis ökande och därefter i stort oförändrade anslag i fasta priser. Parallellt med minskningarna av volym har prestanda och effekt ökat, generellt innebär det att effekten ökat trots minskande volym. Det är svårare att dra tydliga erfarenheter av det senaste decenniet eftersom denna period i så hög grad

<sup>26</sup> I bilaga 6 beskrivs den FOI-framtagna ekonomiberäkningsmodell som använts i årets perspektivplanering. För en mer utförlig beskrivning hänvisas till *Principer och modeller för ekonomiberäkningar i perspektivplaneringen – övergripande kravspecifikation*, P Nordlund m.fl., FOI-R—1623—SE, April 2005.

präglats av förändrade förutsättningar inkluderande lägre försvarsanslag och förändrade uppgifter för Försvarsmakten.

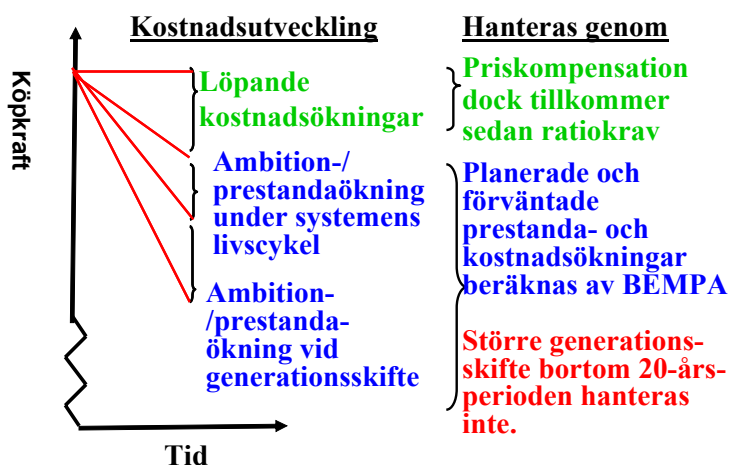


Figur 9 – En oförändrad anslagsram i kombination med ökande kostnader kan efterhand leda till en med tiden mindre försvarsmakt.

Kostnadsökningar beror bland annat på:

- Löpande prisstegringar som samhällets allmänna löneökningar eller oljeprishöjningar. Det befintliga priskompensationsystemet är i huvudsak avsett att kompensera för dessa prisstegringar. Dock tillkommer här effekterna av det rationaliseringskrav som generellt läggs på myndigheters personalrelaterade kostnader. Rationaliseringskravet är för närvarande 0,7% årligen av dessa kostnader.
- Ambitions- och prestandahöjningar för att möta nya krav under förbandens livscykel inkluderande såväl prestandahöjningar vid modifieringar som ökande ambitioner i utbildningsverksamhet, eller högre krav på personal. Det befintliga priskompensationsystemet är inte avsett för att hantera denna typ av kostnadsökningar.
- I samband med försvarsmateriels generationsskifte är det ofta stora kostnadsökningar (såväl som prestandaökningar), förbandsvolymen kan vid dessa tillfällen minska med 30-50%. Framst är det generationsskiftena för stridsflygplan som ger stora kostnadsökningar. Samtidigt torde nästa riktigt stora generationsskifte inte ske inom det närmaste decenniet. Vidare återstår att se huruvida utveckling med kraftigt ökande kostnader vid generationsskiften kommer att fortsätta i samma takt framöver.

Perspektivplaneringens ekonomiberäkningsmodell (BEMPA) tar främst hänsyn till kostnadsökningar orsakade av ambitions- och prestandahöjningar under systems livstid och vid generationsskifte genom att indata skall ta höjd för planerad och förväntad kostnadsutveckling. Detta innebär att dessa kostnadsökningar hanteras relativt väl för utgifter i ett kort och medellångt perspektiv, medan utgifter i ett långt perspektiv, mer än 10 år, innehåller betydligt större osäkerheter.



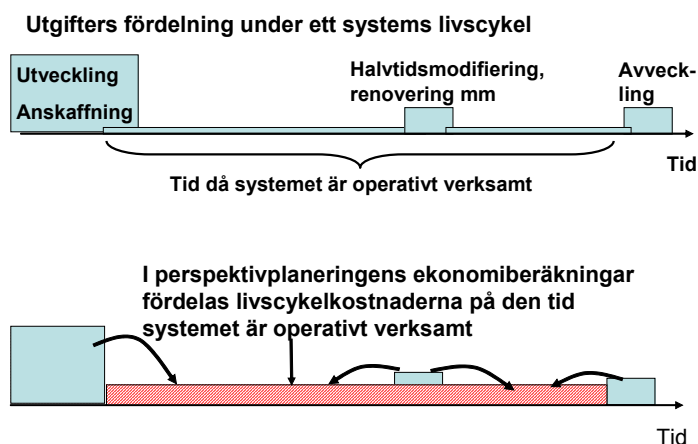
Figur 10 – Hur olika delar av kostnadsutvecklingen hanteras.

Sammantaget bedöms priskompensationssystemet i huvudsak kompensera för löpande prisökningar. Ekonomiberäkningsmodellen BEMPA tar i stort höjd för kostnadsfördyringar kopplade till planerade och förväntade generationsskifte och övriga prestanda- och ambitionshöjningar under det närmaste decenniet. Nästa större generationsskifte, bortom det BEMPA tar höjd för, bedöms inte komma under det närmaste decenniet.

### 3.4. Varför ekonomin är i balans i närtid, men sedan kommer i obalans

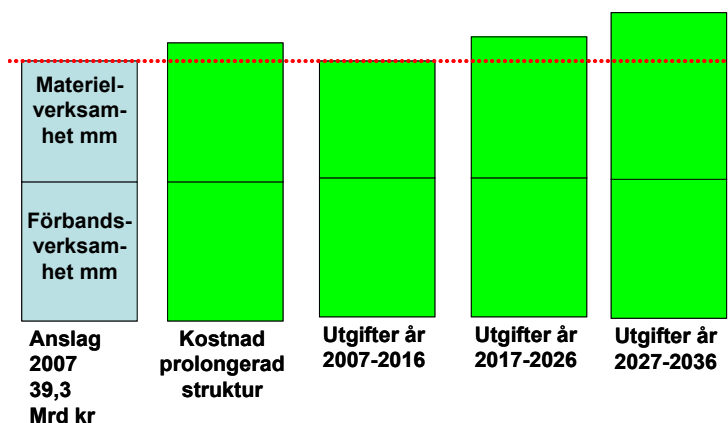
De ekonomiberäkningar som görs i perspektivplaneringen använder schabloner och modeller av de ekonomiska sambanden. Detta innebär bland annat att utgifters fördelning över tiden inte hanteras i grundmodellen för ekonomiberäkningar (BEMPA). Däremot har en översiktlig analys av utgifternas fördelning över tiden gjorts mot bakgrund av BEMPA beräkningar avseende en prolongering av den befintliga Försvarsmakten. Schablonmässigt kan sägas att utgifterna för förbandsverksamhet med mera i stort är jämnt fördelade över tiden. Undantag från detta är bland annat omställningskostnader för att ta sig till en eventuellt förändrad struktur.

Inom materielproduktionen kommer främst utgifterna för utveckling och anskaffning däremot att variera över tiden, medan livscykelkostnaderna däremot fördelas under den tid materielobjektet är operativt verksamt. Detta visas i figur nedan.



Figur 11 – Fördelning av utgifter respektive kostnader för materielsystem under dess livscykel.

Med tanke på att flera av de mest kostsamma materielsystemen i Försvarsmakten är relativt nyanskaffade tenderar utgifterna inom materielanslaget under den närmaste tioårsperioden att vara lägre än kostnaderna. Dock torde utgifterna därefter stiga och bli högre än kostnaderna, detta visas i figuren nedan.



Figur 12 – Perspektivplaneringens ekonomiberäkningar visar att en prolongerad struktur långsiktigt är underfinansierad. Utgifterna är inledningsvis i balans med anslagen men stiger med tiden.

Slutsatsen av detta är att Försvarsmakten, även om ekonomin på medellång sikt är i balans, bör planera för att kunna hantera ökande utgifter på sikt. Detta behov accentueras av att det inom Försvarsmakten finns relativt stora fasta kostnader och långsiktiga bindningar som försvårar en snabb och löpande anpassning av verksamheten. Detta beskrivs utförligare i en rapport framtagen vid FOI.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> *Kostnadsdrivare inom försvaret – en översikt*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI Memo 1804, Leif Hedberg, Peter Nordlund, September 2006.

### **3.5. Hur kan ökande kostnader hanteras?**

Historiskt har efterhand minskande anslag och ökande kostnader för Försvarsmakten till stor del mötts genom minskande antal av förband och system. Efterhand som Försvarsmaktens struktur har blivit allt mindre har andelen kostnader som inte är direkt beroende av antalet förband, i en eller annan mening antalsberoende kostnader, ökat.<sup>28</sup> Detta innebär att betydelsen av att närmare granska olika typer av antalsberoende kostnader har ökat.

Om kostnadsminskningar sker genom minskat förbandsantal fås allt mindre effekt i förhållande till försvarsanlagerna. Inom många områden är antalet förband redan alltför nära den kritiska massa som krävs för att långsiktigt upprätthålla kompetens. Om kostnadsminskningar sker genom ytterligare minskad förmågebredd minskar möjligheterna att svara upp mot bredden i de hot och utmaningar Sverige står inför. Kompetens som är svår att återuppbygga förloras inom olika områden. Det blir svårare eller kanske till och med omöjligt att på lång sikt upprätthålla Försvarsmaktens kompetens att verka i sammanhang där samverkan mellan många olika förmågor krävs.

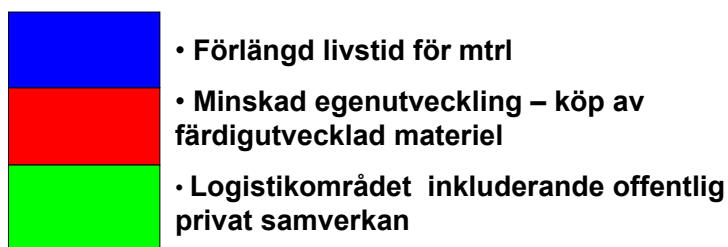
Perspektivplaneringen visar därför på behov av kontinuerliga rationaliseringar för att möta väntade kostnadsökningar och därmed följande köpkraftsurholkning. Dessa rationaliseringar studeras inte i detalj inom perspektivplaneringen, istället görs endast en grov ansats till att beskriva område som särskilt bör granskas. I vissa fall finns flera förslag till kostnadsminskningar som berör samma område, detta måste beaktas så att inte samma reduceringsutrymme dubbelbokförs eller olika förslag omöjliggör varandra. Det finns även en osäkerhet om hur stora de möjliga kostnadsminskningarna verkligen är och exakt när under tiden de kommer att falla ut. Rationaliseringsförslagen utgår i huvudsak från en prolongerad Försvarsmakt. I alternativa Försvarsmaktsutformningar kommer den bedömda potentialen i förslagen i större eller mindre grad att skilja sig från de nedan gjorda bedömningarna.

#### **Interna rationaliseringsåtgärder**

Detta sätt att minska kostnaderna baseras i huvudsak på att interna åtgärder genomförs. I huvudsak innebär detta alternativ sänkta ambitioner bland annat avseende materiell förnyelse och besparingar främst avseende materiel- och logistikområdena.

---

<sup>28</sup> En schablonmässiga indelning av kostnader i olika kategorier knutna till förbandsantal respektive andra områden redovisas i bilaga 6.



Figur 13 – Exempel på område för interna rationaliseringsåtgärder

Det är värt att beakta att den materielförsörjningsstrategi<sup>29</sup> som antogs under 2007 ger stöd för att vidta åtgärder inom materielområdet. På motsvarande sätt ger den granskning av Försvarets logistik (FMLOG) som genomförts av Riksrevisionsverket<sup>30</sup>, samt efterföljande redogörelse från riksrevisionens styrelse<sup>31</sup> en grund för att se över logistikområdet. Åtgärderna ovan diskuteras närmare i bilaga 6. Kostnadsminskningarna torde i huvudsak kunna realiseras inom en tioårsperiod. För minskad egenutveckling torde det ta längst tid att nå hela den potentiella kostnadsminskningen eftersom det sker i samband med att befintlig materiel omsätts.

### Strategiskt samarbete

Internationella samarbeten, där strategisk samarbetspartner är en tänkbar form, är ett annat möjligt verktyg för att åstadkomma lägre kostnader framöver. Storleken på möjliga besparingar beror bland annat på hur brett och djupt samarbetet blir.

Erfarenheter visar att materielsamarbeten generellt kan minska kostnaden, medan exempelvis utvecklingstiderna förlängs. Hur stor kostnadsminskning och förlängning av utvecklingstider m.m. blir beror bland annat på hur väl inarbetat samarbetet är och hur lika länderna är.<sup>32</sup> Kostnadsminskningarna torde i huvudsak kunna realiseras inom en femtonårsperiod, och är till stor del knutna till när befintlig materiel omsätts. Ett strategiskt samarbete bedöms kunna påverka kostnaderna inom flera områden och kan förbättra relationen mellan kostnader och effekt. Samtidigt kan säkerhetsbefrämjande effekter i form av bland annat ömsesidig nytta uppnås.

<sup>29</sup> *Strategi för Försvarets materielförsörjning*, Försvaretsmakten skr 23 241:61994, 2007-02-02.

<sup>30</sup> *Reformering av Försvarets logistik – blev det billigare och effektivare?* Riksrevisionen, RiR, 2006:29, 2006-12-12.

<sup>31</sup> *Riksrevisionens styrelses redogörelse angående reformen av Försvarets logistik*. Redogörelse till riksdagen 2006/07:RRS19, 2007-02-21.

<sup>32</sup> Hur stora kostnadsminskningarna blir torde variera från fall till fall, dock indikerar erfarenheter från genomförda materielsamarbete att kostnadsminskningarna i praktiken kan bli upp till 30% av kostnaderna inom berörda områden vid ett långtgående samarbete mellan två parter som är ungefär lika stora och har samma huvudsakliga inriktning.



### Ökande anslagsram

Ett tredje alternativ för att hantera med tiden ökande kostnader är att anslagsramen efterhand anpassas till förändrade kostnader. Detta skulle då förutsätta en höjning av anslagsnivån utöver nuvarande priskompensationssystem.

### 3.6. Slutsatser av de ekonomiska förutsättningarna

Under det närmaste decenniet bedöms utgifterna i huvudsak vara i balans med prolongerade anslag och kostnadsutvecklingen hanterbar. På längre sikt är risken uppenbar för underskott med tanke på såväl ökande behov av materielomsättning som risken för kostnadsökningar i samband med nästa större materiella generationsskifte bortom tioårsperioden.

För att möta dessa ekonomiska utmaningar på längre sikt krävs att åtgärder påbörjas inom de närmaste åren i syfte att nå nödvändiga kostnadsminskningar i planeringsperspektivet. Att reducera kostnader i första hand genom en minskad förbandsvolym eller minskad förmågebredd kommer att innebära avsevärt sämre effekt i förhållande till de resurser som satsas på försvaret. Därför bör andra möjligheter att reducera kostnader utnyttjas.

## 4. Militärstrategiska koncept

### 4.1. Konceptens uppbyggnad

Försvarmakten föreslog i årsrapporten för 2006 att Försvarmakten bör organiseras och utformas utgående från s.k. militärstrategiska koncept. Konceptet består av *en inriktningsdel* som beskriver vilka effekter statsmakterna ställer krav på att Försvarmakten skall kunna leverera och *en utformningsdel* som beskriver hur Försvarmakten skall organiseras för att effekterna skall kunna levereras. Det militärstrategiska konceptet utgör därmed en ”konstruktionsritning” för hur Försvarmakten byggs upp baserat på statsmakternas krav på effektleverans i olika geografiska rum kopplat till svenska säkerhetsintressen.

Vad som skall åstadkommas, det vill säga inriktningsdelen, fastställs av statsmakterna. Detta bör göras efter dialog mellan regeringen och Försvarmakten om vilka effekter som skall kunna levereras till vilken kostnad. I inriktningsdelen bör ambitionen kunna uttryckas i effekttermer, det vill säga inriktningsdelen bör uttrycka vilka militärstrategiska effekter som Försvarmakten skall kunna leverera inom en politisk-strategisk ram. För att ge underlag för hur Försvarmakten skall utformas krävs att effektkraven kan sättas in i en geografisk dimension och kopplas till de *långsiktiga svenska säkerhetsintressen* som skall kunna tillvaratas. Exempel på geografisk indelning kan vara, nationellt, regionalt, Europa och dess närområden samt globalt, vilket Försvarmakten haft som utgångspunkt vid genomförd omvärldsanalys.

Hur det skall åstadkommas, det vill säga utformningsdelen, bör utgöras av Försvarmaktens förslag på hur det skall vara möjligt att uppnå den *effekt* statsmakterna önskar. Både

inriktnings- och utformningsdelen beslutas av statsmakterna och bör ligga till grund för hur Försvarsmakten utformas i det fortsatta strukturarbetet.

#### **4.2. Dimensioneringsgrunder**

Perspektivplaneringen arbetar med mycket långa tidsperspektiv. De militärstrategiska koncept och försvarsmaktsstrukturer som studerats i denna rapport ligger 15 till 20 år framåt i tiden. Sveriges säkerhetspolitiska läge har de senaste åren förbättrats genom Natos och EU:s utvidgning österut. Sannolikheten för ett väpnat angrepp i någon form riktat mot Sverige ter sig i dag avlägset. Försvarsmakten har därmed fått ett allt tydligare fokus mot de internationella uppgifterna. Tillsammans med övriga aktörer i det internationella samfundet bidrar vi till en gemensam säkerhet och stabilitet som ytterst också gynnar vårt eget land.

Samtidigt visar den långsiktiga omvärldsanalysen på händelser som skulle kunna inträffa i vårt närområde och som direkt skulle beröra oss i eller i närheten av vårt eget land. Exempel på händelser som tas upp i årets rapport är incidenter kopplat till den territoriella integriteten - avsiktliga eller oavsiktliga, terrorangrepp och olika former av maktinitiativ där Sverige som liten stat kan komma i kläm mellan större aktörer. Sverige har som andra stater intressen som på olika sätt kan hotas. Det går inte att i det sammanhanget utesluta att militära maktmedel kan komma att nyttjas. Att inom ramen för en gemensam säkerhetsregim, medverka till att skapa stabilitet och säkerhet i vår region är ett vitalt intresse för Sverige. Försvarsmakten bedömer att statsmakterna även i framtiden kommer att ställa krav på att Försvarsmakten har en sådan kapacitet att den kan bidra till stabilitet i vårt närområde. Med hänsyn till de långa tidsperspektiv som studerats går det heller inte att utesluta att militära hot mot Sveriges frihet och självständighet åter kan komma att uppstå i framtiden.

Slutsatsen av detta är att Försvarsmakten måste kunna användas både för nationella och internationella uppgifter. Det är inte antingen eller, utan både och. Detta har utgjort ett viktigt ingångsvärde vid framtagandet av de dimensioneringsgrunder vilka legat till grund för de militärstrategiska koncept som presenteras här. Det som varierats i koncepten är efter vilka principer koncepten byggts upp. I rapporten kallas detta konceptens dimensioneringsgrunder. Två principer har använts; att geografiskt bygga inifrån och ut eller utifrån och in. I båda fallen skall både de nationella och de internationella uppgifterna kunna lösas. I det första fallet (koncept B) utgår konceptet från de nationella uppgifter vilka bedöms behöva kunna lösas i det tidsperspektiv rapporten omfattar (15 till 20 år). De förband detta genererar ställs till det internationella samfundets förfogande för de internationella uppgifterna. I det andra fallet utgår konceptet från de internationella uppgifterna (koncept C). De förband detta genererar används också för att lösa de nationella uppgifterna. De olika principerna leder fram till olika krav på resurser. Dessa resurser kan alltså användas både hemma och internationellt. Ett tredje koncept (koncept A) har enligt regeringens planeringsanvisningar utgjort referensalternativ. Det utgörs av en prolongering av dagens insatsorganisation. Denna är ett resultat av flera decenniers ansträngningar för att skapa en Försvarsmakt vars uppgift varit att avhålla från och kunna hantera ett väpnat angrepp mot Sverige. Det är med dessa resurser Försvarsmakten idag löser de internationella uppgifter som alltmer kommit i fokus.

### 4.3. Avvägning

De nationella och internationella uppgifterna ställer olika krav. Den mest avgörande skillnaden ligger i personalförsörjningen av de förband som skall lösa de internationella uppgifterna. Dessa kan ej med nuvarande regelverk (lagar och förordningar) bemannas med pliktpersonal. Detta innebär att vårt pliktssystem måste kompletteras med olika former av tidsbegränsade anställningar och kontraktanställningar för dessa förband. Av detta följer att förband som bemannas på detta sätt, och således är användbara både för nationella och internationella uppgifter är väsentligt dyrare än förband för enbart nationella uppgifter och kan bemannas med pliktpersonal. Internationellt användbara förband är därmed kostnadsdrivande och ställer krav på prioriteringar inom en begränsad ekonomi, samtidigt ger de en tillgänglighet som inte kan erhållas enbart med pliktförband.

En annan kostnadsdrivande faktor är förmågebredd och volym. Försvarsmakten har gång på gång konstaterat att en bred och allsidig militär förmåga är nödvändig i det längre tidsperspektivet för att möta de utmaningar omvärldsanalysen påvisat. Detsamma gäller att inte nå under en kritisk volym. Det har varit en strävan att i koncepten möta båda dessa parametrar så långt som möjligt, men med olika metoder. En allsidig förmåga med tillräcklig volym ger tillsammans med en hög tillgänglighet den bästa handlingsfriheten att kunna möta olika former av säkerhetshotande verksamhet. Försvarsmakten har i de studerade koncepten strävat efter att, inom angiven ekonomisk ram, skapa en så stor sådan handlingsfrihet som möjligt för statsmakterna.

Avvägningen mellan å ena sidan tillgänglighet och å andra sidan förmågebredd och volym, inom en prolongerad ekonomi, har utgjort den stora utmaningen i årets studie. En mycket viktig slutsats av årets och förra årets arbete är att det krävs nya vägar för att skapa en rimlig balans mellan tillgänglighet, bredd och volym för att möta framtidens utmaningar. De transformeringsåtgärder som genomförts de senaste tio åren har syftat till att öka tillgängligheten och att göra Försvarsmakten interoperabel med våra internationella samarbetspartners. Samtidigt har strävan varit att bibehålla förmågebredden. Åtgärderna är dock kostsamma och kommer, om inga åtgärder vidtas, att leda till att ökad tillgänglighet behöver ställas mot förmågebredd och volym. Försvarsmakten menar dock att innan en prioritering dem emellan görs bör övriga vägar först uttömmas. Det mödosamma arbetet med fortsatta rationaliseringar, inom samtliga totalförsvarsmyndigheter, måste därför fortsätta. Det är en nödvändighet för att statsmakternas handlingsfrihet med Försvarsmakten skall kunna bibehållas. Samtidigt krävs ytterligare ansträngningar för att skapa nödvändigt ekonomiskt utrymme. Försvarsmakten föreslår därför att olika former av bi- och multilaterala samarbeten prövas för att så långt möjligt hitta partners att dela kostnader med. Även den urholkning av försvarsanslagen som en prolongerad ekonomi erfarenhetsmässigt leder till, behöver kompenseras genom rationaliseringar och samarbeten om inte anslagen ökas.

### 4.4. Konceptöversikt

De tre olika militärstrategiska koncepten möter på *olika sätt och i olika omfattning* de bedömda krav på militärstrategisk effekt som redovisades i perspektivplaneringens årsrapport

2006. Konzepten är olika varandra. De har *olika ambitionsnivå* avseende leverans av militär effekt över tiden i olika geografiska rum. Dessutom har de givits olika grunder för *hur* den samlade effekten ska kunna åstadkommas. Anledningen till detta är att ge kunskap om vilka konsekvenser som uppstår som följd av dessa variationer. Samtliga koncept svarar dock mot de mest grundläggande behoven av militär förmåga *både* nationellt och internationellt liksom mot de grundläggande behoven av civilmilitärt samarbete. En ökad förmåga till civilmilitär samverkan, i enlighet med den internationella benämningen EBAO<sup>33</sup>, utgör således även det en grund för konceptens utformning och möter de behov som framkom i förra årets rapport. Vidare är förbandstyperna, i samtliga koncept, utvecklade jämfört dagens förband.

Koncepten innebär en tydlig och olika avvägning mellan tillgänglighet, förmågebredd och volym. Koncept A har en bred förmåga och volym men låg tillgänglighet, koncept B har en ökad tillgänglighet där volymen för vissa kostnadsdrivande förband har behövts minskas något till förmån för tillgängligheten. Koncept C har en mycket hög tillgänglighet på bekostnad av förmågebredd och volym.

Konceptens karakteristik illustreras i tabellen nedan.<sup>34</sup>

Karaktäristik	Koncept A	Koncept B	Koncept C
Civil-militärt samarbete	↑	↑	↑
Ambitionsnivå avseende internationella uppgifter	↗	↗	↑
Ambitionsnivå avseende nationella uppgifter	→	↗	↓
Tillgänglighet i närtid (inom 1 mån)	→	↗	↑
Ökad rörlighet, lättare förband	→	↗	↗
Pliktbaserat personalförsörjningssystem	→	→	↓
Förmågebredd och volym	→	↘	↘
Långsiktig risktagning	→	→	↑
Kostnader	→	↗	↗
Behov av fortsatta rationaliseringar och samarbeten	↗	↑	↑

Figur 14 – översikt koncept A - C

<sup>33</sup> *Effects-Based Approach to Operations*

<sup>34</sup> Pilarnas lutning skall läsas som ”ökar”, ”oförändrad” eller minskar” och avser, för respektive faktor, relationen mellan de olika koncepten.

Koncept A utgör en prolongering av dagens Försvarsmakt med bibehållande av dagens ambitionsnivå när det gäller leverans av militär effekt nationellt och en ökning internationellt. Uteffekten, leveransen av militärstrategisk effekt, kan möta dagens relativt låga ambitionsnivåer även i det längre tidsperspektivet – förutsatt intern rationalisering och kostnadsbesparande internationella samarbeten. Dimensioneringsgrunden, att på sikt och vid ett förändrat omvärldsläge kunna möta ett väpnat angrepp, bedöms inte kunna mötas utan avsevärda resurstillskott. Den lägre tillgängligheten ger dock sämre handlingsfrihet att snabbt möta oväntade händelseutvecklingar än i koncept B och C.

Koncept B bygger på en högre ambitionsnivå avseende leverans av militär effekt, såväl för nationella som internationella insatser. Denna högre ambitionsnivå är en följd av de i rapport 2006 konstaterade behoven av framtida förmåga, samt i denna rapport beskriven omvärldsutveckling och genomförd scenarioanalys. Jämfört med dagens Försvarsmakt har tillgängligheten ökat för såväl internationella som nationella uppgifter. Förmågebredden har bibehållits, även om volymen för vissa kostnadsdrivande förband har behövts minskas något till förmån för tillgängligheten. Konceptets förbandsstruktur innehåller lättare och mer lätttrörliga markförband, fartygsförband med en betydligt ökad tillgänglighet samt ökad operativ och strategisk rörlighet. Flygförbanden moderniseras successivt.

En vidareutveckling av ett mixat personalförsörjningssystem (plikt och frivillighet) är grunden för den ökade tillgängligheten i konceptet. Genom den högre ambitionsnivån krävs en något högre ekonomisk ram än den prolongerade i kombination med kostnadseffektiviseringar (internationella samarbeten samt rationalisering internt, bland annat genom förändringar i produktionssystemen) för att konceptet ska kunna realiseras inom given ekonomisk ram.

Koncept B når ändå inte fullt ut de ambitionsnivåer som legat som grund för utformningen. Trots detta ger det en militärstrategisk effekt som är högre än den som blir följden av koncept A, såväl nationellt som internationellt. Den främsta anledningen till detta är den förbättrade tillgänglighet i insatsorganisationen som är en följd av att huvuddelen av deluppgifterna såväl nationellt som internationellt kravstälts att kunna lösas inom ett år.

Koncept C bygger på en ökad tillgänglighet för internationella insatser vilket möjliggör en ökad ambition internationellt. Samtliga operativa förband kan även nyttjas för nationella insatser. En begränsad förbandsmassa, vilken bygger på frivillighet (nationella insatsförband) finns för nationella territoriella uppgifter. Dock är den nationella ambitionsnivån begränsad i förhållande till koncept A och B. I praktiken innebär konceptet att allmän värnplikt måste lämnas. Det innebär att en högre professionalism kan erhållas genom att förbanden kan sammanhållas under längre tid, men ger minskade förbandsvolym. Förbanden kan på så sätt öka förmågan att lösa fler typer av uppgifter. Utveckling av en stabil internationell förmåga underlättas. Personalförsörjningssystemet i konceptet är kostsamt. Det innebär att förmågebredden inte helt kan innehållas och att volymen förband minskar. Konceptet innebär en radikal förändring av Försvarsmakten. Såväl infrastrukturen som förbandsutbildnings- och personalförsörjningssystemen kommer att behöva förändras. Sammantaget innebär konceptet

en risktagning i det långa tidsperspektivet, trots den höga tillgängligheten, beroende på att förmågebredden måste överges samt att volymen av förband i insatsorganisationen reduceras. En sådan risktagning kan möjligen reduceras genom institutionellt eller bilateralt samarbete. En övergång mot ett koncept liknande C innebär även sannolikt en nedgång i den operativa förmågan under uppbyggnadsperioden på grund av de stora förändringar som måste genomföras.

Ambitionsnivån i koncepten framgår av tabellen nedan. Fet stil innebär att deluppgiften, utifrån konceptets dimensioneringsgrund, varit styrande för vilken förbandsmassa som skall ingå i konceptet. Detta innebär att även de övriga deluppgifterna i konceptet måste lösas med dessa förband.

Deluppgifter	Koncept A	Koncept B	Koncept C
Avvärja militärt väpnat angrepp	<b>Framtid</b>	Framtid	Framtid
Avvärja militärt väpnat angrepp med begränsat mål	<b>Framtid</b>	<b>Inom 1 år</b>	Framtid
Avvärja begränsat angrepp med fjärrstridskrafter	Inom 1 år	<b>Idag</b>	Ej krav
Avvärja systematiska kränkningar	Inom 1 år	<b>Idag</b>	Ej krav
Avvärja kränkningar	Idag	<b>Idag</b>	Idag
Bidra till att hantera terroristangrepp i Sverige	Idag	<b>Idag</b>	Idag
Stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred	Idag	Idag	Idag
Bidra till stabilitet vid allvarliga konflikter i närområdet	Ej krav	<b>Inom 1 år</b>	Ej krav
Bidra till att förebygga och hantera störningar i regionala handels- och energiflöden	Idag	<b>Idag</b>	Ej krav
Bidra till terroristbekämpning med EU	Idag	Idag	<b>Idag</b>
Bidra till att förebygga och hantera störningar i globala handels- och energiflöden	Idag	Idag	<b>Idag</b>
Bidra till att förebygga och hantera regionala konflikter	Idag	Idag	<b>Idag</b>
Bidra till att förebygga och hantera sönderfallande stater	Idag	Idag	<b>Idag</b>
Delta i krig inom en koalition	Ej krav	Ej krav	<b>Inom 1 år</b>

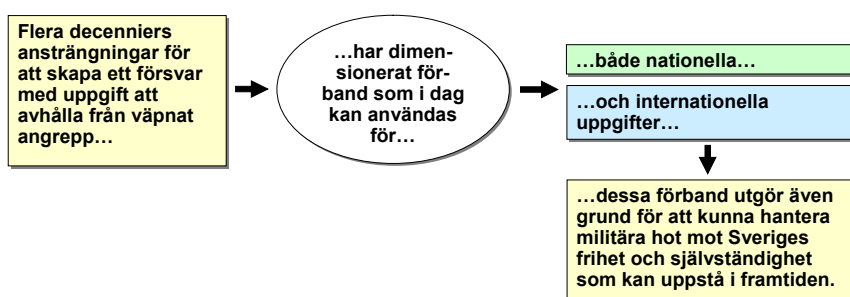
Figur 15 – Översikt av konceptens ambitionsnivåer vid olika deluppgifter

#### 4.5. Koncept A – Prolongering

Syftet med koncept A har varit att skapa ett referensalternativ med ett koncept som bygger på en prolongering av den insatsorganisation som beslutades med regeringens proposition 2004/05:5 Vårt framtida försvar.

## Dimensioneringsgrund

Konceptet utgår från att Försvarsmakten dimensioneras utgående från kravet att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga att *i framtiden* kunna möta ett militärt väpnat angrepp riktat mot Sverige. Behovet av förmåga för att möta det väpnade angreppet styr valet av förbandstyper men ställer i dagsläget inget krav på beredskap. Samtidigt som den grundläggande försvarsförmågan upprätthålls skall Försvarsmakten vara användbar för att kunna lösa de uppgifter som krävs i det nuvarande omvärldsläget.



Figur 16 – Dimensioneringsgrund för militärstrategiskt koncept A

Det är de nationella och internationella uppgifterna som i närtid ställer krav på beredskap och tillgänglighet. Den internationella insatsberedskapen består av förband för insatser med kort förvarning och utgörs av NBG var tredje år. Utöver detta genomförs långvariga internationella insatser enligt dagens principer.

## Politisk-strategiska effektkrav

På den nationella arenan skall Försvarsmakten, i nära samverkan med samhällets övriga funktioner, bidra till att *identifiera* och *förebygga* olika former av säkerhetshotande verksamhet som hotar svenska intressen. Säkerhetshotande verksamhet och katastrofer skall, om de inträffar, kunna *hanteras* i samverkan med samhällets övriga funktioner och med stöd av EU-länder som bistår Sverige inom ramen för solidaritetsdeklarationen. Vidare skall Försvarsmakten i nära samverkan med samhällets övriga funktioner, och med stöd av EU-länder som bistår Sverige, bidra till att *återställa* säkerheten efter att samhället utsatts för olika former av säkerhetshotande verksamhet eller katastrofer.

På de internationella arenorna (regionalt, Europa och globalt) skall Försvarsmakten, i nära samverkan med samhällets övriga funktioner inom ramen för gemensamma och samordnade insatser, och tillsammans med andra länder vars säkerhetsintressen sammanfaller med våra, bidra till att *identifiera* och *förebygga* olika former av säkerhetshotande verksamhet och katastrofer som hotar den gemensamma säkerheten. Säkerhetshotande verksamhet och katastrofer skall, om de inträffar kunna *hanteras* i samverkan med samhällets övriga funktioner och tillsammans med andra länder. Vidare skall Försvarsmakten, i nära samverkan med samhällets övriga funktioner och tillsammans med andra länder, bidra till att *återställa*

säkerheten efter att olika former av säkerhetshotande verksamhet eller katastrofer har inträffat.

### Militärstrategiska effektkrav och deluppgifter

Strukturens operativa idé utgörs av ett arv som är resultatet av successiva reduceringar av insatsorganisationen efter flera försvarsbeslut. Bibehållen förmågebredd och förmåga att på sikt kunna möta ett väpnat angrepp är dimensionerande.

På den *nationella arenan* skall Försvarsmakten kunna lösa följande deluppgifter:

- Avvärja kränkningar med de militärstrategiska effektkraven *Skydda* och *Avsluta*.
- Bidra till att hantera terroristangrepp mot Sverige (ej dimensionerande).
- Stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred, t ex naturkatastrof, olyckor, m.m. (ej dimensionerande)

Ovanstående deluppgifter löses genom att ingripande mot kränkningar sker främst med stridsflyg och korvetter. Mot terroristangrepp stöds civila myndigheter med främst underrättelse-, bevaknings- och specialförband. Stridsflyg och luftvärn kan nyttjas för att ingripa eller skydda mot hot. Minröjningsfartyg säkerställer vid behov utnyttjandet av sjötransportleder och hamnar. Ammunitionsröjningskompani kan stödja polisen vid misstänkta sabotage mot objekt med hantering av oexploderad ammunition (OXA). CBRN-kompani skall vid behov kunna verka mot NBC händelser riktade mot samhället. Operativa transporter tillgodoses av helikopterförband och transportflygförband. Stöd till samhället lämnas med de resurser som finns tillgängliga.

Inom ett år skall följande deluppgifter kunna lösas:

- Avvärja systematiska och långvariga kränkningar samt sabotage med de militärstrategiska effektkraven *Förhindra*, *Skydda* och *Avsluta*.
- Avvärja begränsat angrepp med fjärrstridskrafter mot Sverige med de militärstrategiska effektkraven *Förhindra*, *Skydda* och *Avsluta*.

Ovanstående deluppgifter löses genom att upptäckt av långvariga kränkningar samt sabotage skall ske främst med signalspanings-, underrättelse och informationsförband. Ingripande vid systematiska och långvariga kränkningar samt sabotage sker främst med amfibieförband, korvetter, ubåtar, luftvärnsförband och stridsflyg. Minröjningsenheter säkerställer vid behov utnyttjandet av sjötransportleder och hamnar. Helikopterförband utnyttjas för taktiska och operativa transporter. Avseende begränsat angrepp med fjärrstridskrafter nyttjas förbanden enligt ovan i första hand för att kunna avvärja IT-attacker och angrepp med kryssningsmissiler.

I framtiden skall följande deluppgifter kunna lösas:



- Avvärja militärt väpnat angrepp med begränsat mål med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla* och *Avsluta*.
- Avvärja militärt väpnat angrepp med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla* och *Avsluta*.

Ovanstående deluppgifter löses genom att underrättelse- och informationsförband används för att i god tid upptäcka förberedelser till militära väpnade angrepp. Särskilda ledningsfunktioner på operativ och taktisk nivå vid sjö-, luft- och markförband nyttjas för stridsledning. Helikopterförband utnyttjas för taktiska och operativa transporter. För att ingripa mot ett militärt väpnat angrepp med begränsat mål nyttjas i första hand stridsflyg, luftvärn, mekaniserade bataljoner och sjöstridsförband.

För att hantera ett militärt väpnat angrepp bedöms samtliga av dagens förbandstyper behöva nyttjas samt att en rad åtgärder vidtas i god tid så att en tillväxt av antalet förband möjliggörs. I första hand bör prioriteras en ökning av stridsflyg, korvetter, minröjningsfartyg samt artilleri-, luftvärn-, ingenjör- och mekaniserade förband.

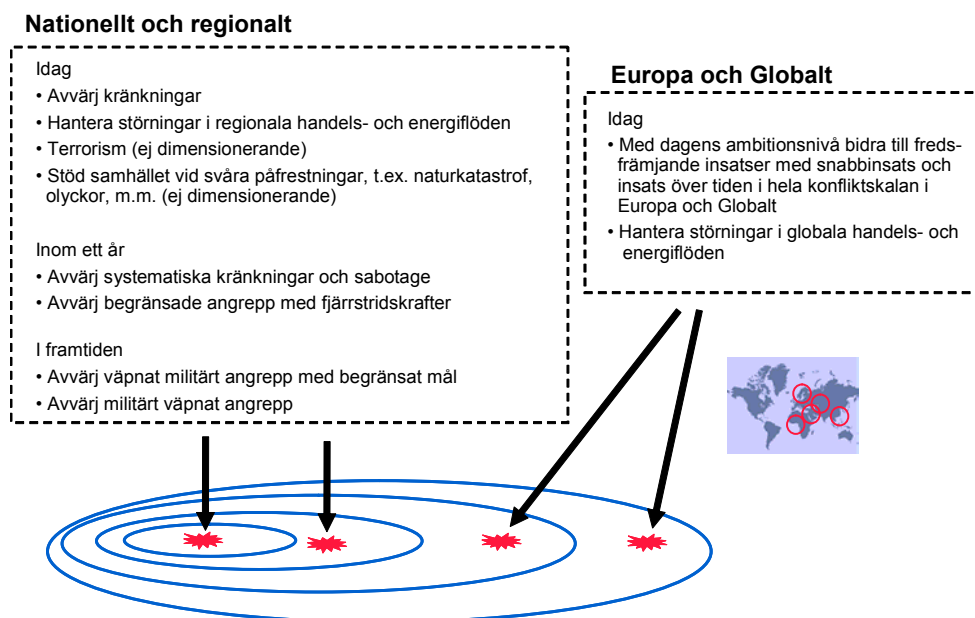
På den *regionala arenan* skall Försvarmakten kunna bidra till förebyggandet och hanterandet av störningar i regionala handels- och energiflöden med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla* och *Avsluta*.

Ovanstående deluppgift löses genom att upptäckt av störningar samt sabotage sker främst med signalspanings-, underrättelse och informationsförband. Ingripande mot störningar i den regionala handels- och energiflöden sker främst med stridsflyg, ytstridsfartyg och ubåtar. Skydd av egen verksamhet sker främst med underrättelse-, bevaknings- och specialförband. Minröjningsfartyg, amfibieförband och ytstridsfartyg säkerställer vid behov utnyttjandet av sjötransportleder och hamnar. Ammunitionsröjningskompani kan stödja polisen vid misstänkta sabotage mot objekt med hantering av oexploderad ammunition (OXA).

På den *europiska och globala arenan* skall Försvarmakten, med dagens ambitionsnivå, bidra till fredsfrämjande insatser, med snabbinsats och insatser över tiden, i hela konfliktskalan. Detta innebär att Försvarmakten skall kunna lösa följande deluppgift:

- Bidra till terroristbekämpning med EU med det militärstrategiska effektkravet *Förhindra*
- Bidra till förebyggandet och hanterandet av regionala konflikter med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla, Förhindra, Försvara, Evakuera, Skydda, Kontrollera, Dämpa, Avsluta* och *Återbygga*.
- Bidra till förebyggandet och hanterandet av sönderfallande stater med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla, Förhindra, Försvara, Evakuera, Skydda, Kontrollera, Dämpa, Avsluta* och *Återbygga*.
- Bidra till förebyggandet och hanterandet av störningar i globala handels- och energiflöden med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla* och *Avsluta*.

Ovanstående deluppgifter löses genom att bidrag till fredsfrämjande verksamhet avseende ledningsfunktionen utgörs av personal till FHQ samt delar av insatsledningen med därtill hörande stabspersonal. Bland de förbandstyper som är avsedda att bidra till spaning och underrättelseinhämtning återfinns bland annat flygspanings- och flygledningsförband. Exempel på förbandstyper som kan avdelas för verkan mot markmål är mekaniserade förband och artilleriförband. Exempel på bidrag för verkan mot sjömål är amfibiestridsgrupp, ytstridsfartyg, ubåtar samt minröjningsfartyg. För verkan i luften kan stridsflyg avdelas i alla roller. Exempel på bidrag med förbandstyper vars uppgift är att bistå med operativt stöd är; ingenjörförband, transportflygförband, sjötransportförband, sjukvårdsenheter med roll 2-kapacitet samt militärpolis kompani för skyddsuppgifter. Sammanfattningsvis kan bidrag till fredsfrämjande insatser i huvudsak utgå från alla förbandstyper



Figur 17 – Deluppgifter koncept A

## Produktionslösning

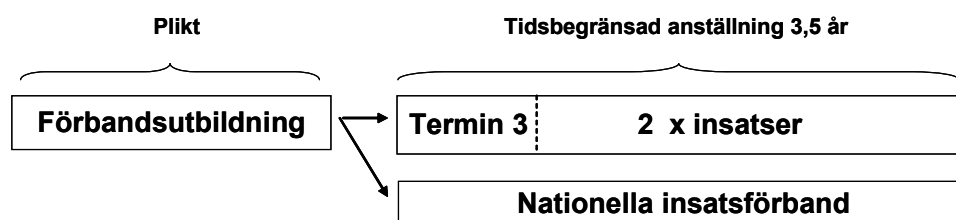
Insatsorganisationens totala volym uppgår till ca 62 000 (officerare inräknat) varav hemvärnet utgörs av ca 28 500. De internationella insatsernas volym uppgår till ca 2 000 soldater över tiden.

Strukturens tillgänglighet framgår av tabell nedan.<sup>35</sup>

Förband med nationella och internationella uppgifter	Antal soldater	Nationella insatsförband - Förband med enbart nationella uppgifter	Antal soldater
Stående förband	900*	Hemvärn med bevakningsuppgifter	28 500
Kontrakterade förband	3 100	Nationella snabbinsatsförband 48 h	7 500
		Nationella förstärkningsförband 1 år	11 500
<b>Totalt</b>	<b>4 000</b>		<b>47 500</b>

\*Inkluderar uppsättande av EU snabbinsatsstyrka.

Den grundläggande principen för förbandsproduktionen bygger i huvudsak på dagens treterminssystem där termin ett och två genomförs med plikt. Därefter genomförs en tredje frivillig termin (som tidsbegränsad anställd soldat) varefter soldaten ställs i beredskap eller genomför en internationell insats. Soldater som inte väljer tidsbegränsad anställning (den tredje terminen) krigsplaceras i nationella insatsförband.



Figur 18 – Grundläggande princip för förbandsutbildning koncept A

För sjöstridskrafterna används en prolongering av dagens tvåterminssystem kompletterat med anställda registerförband, i syfte att möta de operativa kraven om internationella insatser.

En fördjupad beskrivning och analys av produktionslösningen framgår av bilaga 9.

### Analys av militärstrategiska effektkrav

Kravställda militärstrategiska effekter bedöms i allt väsentligt kunna levereras. Deluppgiften att avvärja ett väpnat angrepp mot Sverige med de militärstrategiska effektkraven *förvarna*, *avhålla* och *avsluta* förutsätts dock föregås av en allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling där successiva beslut av regering och riksdag krävs för att öka förbandsvolymen i konceptet. Utan sådana beslut bedöms deluppgiften enbart kunna lösas med de militärstrategiska effektkraven *förvarna* och *dämpa*.

Utöver de dimensionerande kraven bedöms Försvarsmakten kunna bidra till stabilitet vid allvarliga konflikter i närområdet med det militärstrategiska effektkravet *dämpa* och att bidra till krig i koalition med de militärstrategiska kraven *avsluta*, *kontrollera* och *skydda*. Med

<sup>35</sup> Utöver i tabellen redovisat tillkommer 8 000 yrkesofficerare, 1 500 reservofficerare och 1 000 civila vilka ingår i insatsorganisationen.

hänsyn till konceptets - utom då EU snabbinsatsstyrka är uppsatt (var tredje år) - låga andel med förband med hög tillgänglighet som kan ges internationella uppgifter krävs dock god tid för förberedelser (år) innan effekterna kan levereras. Vidare medför de låga volymerna att prioriteringar av insatser mellan den nationella, regionala och globala arenan behöver göras.

De förhållandevis låga effektkraven på den nationella arenan i förhållande till konceptets stora andel förband - nationella insatsförband - med enbart nationella uppgifter är konceptet överdimensionerat på den nationella arenan.

### Slutsatser

Förmågebredden utgör detta konceptets styrka. Huvuddelen av strukturen utgör en grund för tillväxt som i framtiden skall kunna hantera ett väpnat angrepp. Dock är förbandsvolymen i några stycken mycket nära en kritiskt låg massa för att med fog kunna säga att förmågan innehålls. Risken finns också att den tid en tillväxt kan kräva tenderar att bli mycket lång (> 10 år). Då kraven på att en prolongering av strukturen har varit styrande kan man inte säga att den redovisade strukturen är optimerad för att hantera de dimensionerande uppgifterna. Den begränsas av en låg tillgänglighet.

Utgifterna för koncept A motsvarar under det närmaste decenniet i stort dagens nivå. Men därefter stiger utgifterna främst beroende på ökande behov av materielomsättning och åtgärder med befintlig materiel. Det krävs alltså åtgärder för att långsiktigt balansera denna struktur inom en prolongerad ekonomisk ram.

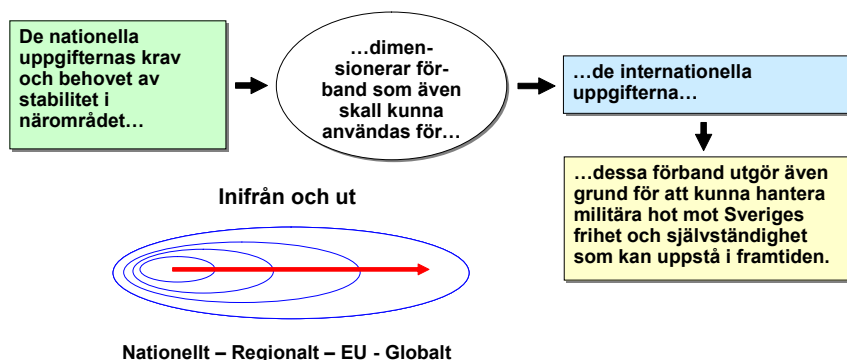
Produktionslösningen uppfyller konceptets operativa krav. De förband som genomför termin tre erhåller en hög färdighet för att kunna genomföra internationella insatser. Med anställda sjömän erhåller sjöstridskrafternas registerförband en hög tillgänglighet för såväl nationella som internationella insatser. Soldater som ingår i nationella insatsförband är krigsplacerade vilket innebär ett regeringsbeslut för att kunna nyttja dessa förband. Detta innebär en viss begränsning då det blir en osäkerhet i hur många soldater som kan inställa sig i tid för tjänstgöring (48 timmars beredskap).

Produktionslösningen har en begränsad förmåga att möta ökade krav på internationell förmåga. Sammantaget erfordrar produktionslösningen en viss förvarning (två-tre år) med hänsyn till krav på framförhållning med värnpliktssystemet. Med utnyttjande av längre tidsbegränsade anställningsperioder än det som tillämpas idag, erhåller insatsorganisationen ett ökat antal erfarna soldater samtidigt som kostnadseffektiviteten ökar med två insatser per tidsbegränsad anställning.

#### 4.6. Koncept B – Inifrån och ut

##### Dimensioneringsgrund

Koncept B utgår från att Försvarsmakten dimensioneras utgående från kravet att i närtid kunna hävda vår territoriella integritet och möta olika former av hot och händelseutvecklingar i vårt närområde (nationellt och regionalt).



Figur 19 – Dimensioneringsgrund för militärstrategiskt koncept B

Konceptet skall även bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser över hela skalan av uppgifter, i Europa och globalt. Nivån på de internationella insatserna skall fördubblas utgående från dagens volymer uttryckt i antalet soldater (ca 2 000 soldater över tiden). Samtidigt som Försvarsmakten används för att lösa de uppgifter som krävs i nuvarande omvärldsläge skall en grundläggande försvarsförmåga att i framtiden kunna möta ett militärt väpnat angrepp riktat mot Sverige upprätthållas. Behovet av förmåga för att möta det väpnade angreppet får dock inte generera krav på förband. Kraven skall istället mötas genom att nödvändiga kompetenser upprätthålls samtidigt som ny kompetens skall kunna utvecklas och kunna omformas till förband och insatskapacitet om omvärldsläget så skulle kräva.

##### Politisk-strategiska effektkrav

På den nationella arenan skall Försvarsmakten, i nära samverkan med samhällets övriga funktioner, bidra till att *identifiera* och *förebygga* olika former av säkerhetshotande verksamhet som hotar svenska intressen. Säkerhetshotande verksamhet och katastrofer skall, om de inträffar, kunna *hanteras* i samverkan med samhällets övriga funktioner och med stöd av EU-länder som bistår Sverige inom ramen för solidaritetsdeklarationen. Vidare skall Försvarsmakten i nära samverkan med samhällets övriga funktioner, och med stöd av EU-länder som bistår Sverige, bidra till att *återställa* säkerheten efter att samhället utsatts för olika former av säkerhetshotande verksamhet eller katastrofer.

På de internationella arenorna (regionalt, Europa och globalt) skall Försvarsmakten, i nära samverkan med samhällets övriga funktioner inom ramen för gemensamma och samordnade

insatser, och tillsammans med andra länder vars säkerhetsintressen sammanfaller med våra, bidra till att *identifiera* och *förebygga* olika former av säkerhetshotande verksamhet och katastrofer som hotar den gemensamma säkerheten. Säkerhetshotande verksamhet och katastrofer skall, om de inträffar kunna *hanteras* i samverkan med samhällets övriga funktioner och tillsammans med andra länder. Vidare skall Försvarmakten, i nära samverkan med samhällets övriga funktioner och tillsammans med andra länder, bidra till att *återställa* säkerheten efter att olika former av säkerhetshotande verksamhet eller katastrofer har inträffat.

### Militärstrategiska effektkrav och deluppgifter

Deluppgiften att kunna avvärja ett väpnat angrepp med begränsat mål inom ett år är dimensionerande för strukturens operativa idé. Strävan har därför varit att inom given ekonomisk ram balansera strukturen så att följande krav kan uppnås:

- Stark underrättelsetjänst, förvarning och omvärldsuppfattning.
- Effektiv ledningsorganisation.
- Starkt flygvapen med förmåga att bekämpa mål inom mark-, sjö- och luftarenan.
- Markstridskrafter med hög operativ rörlighet, där krav på ”expeditionär förmåga” inom landet medför att tyngdpunkten förskjuts mot lättare förband.
- Marinstridskrafterna dimensioneras främst för att i närtid bidra till att förebygga och hantera störningar i regionala handels- och energiflöden, bidra till stabilitet i närområdet samt att avvärja systematiska kränkningar och sabotage.

De förband detta genererat skall även kunna lösa de internationella uppgifterna. Kravet att huvuddelen av deluppgifterna, såväl nationella som internationella, skall kunna lösas i närtid, eller inom ett år har ställt ökade krav på tillgänglighet i förhållande till koncept A.

På den *nationella arenan* skall Försvarmakten kunna lösa följande deluppgifter:

- Avvärja kränkningar med de militärstrategiska effektkraven *Skydda* och *Avsluta*.
- Bidra till att hantera terroristangrepp mot Sverige med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna*, *Avhålla*, *Försvara*, *Evakuera*, *Skydda* och *Återuppbygga*.
- Avvärja systematiska och långvariga kränkningar samt sabotage med de militärstrategiska effektkraven *Förhindra*, *Skydda* och *Avsluta*.
- Avvärja begränsat angrepp med fjärrstridskrafter mot Sverige med de militärstrategiska effektkraven *Förhindra*, *Skydda* och *Avsluta*.
- Stöd till samhället vid svåra påfrestningar i fred, t ex naturkatastrof, olyckor, m.m. (ej dimensionerande)

Ovanstående deluppgifter löses genom att ingripande mot kränkningar sker med främst med stridsflyg och ytstridsfartyg. Hantering av terroristangrepp sker främst med underrättelse-, bevaknings- och specialförband. Stridsflyg och luftvärn kan nyttjas för att ingripa eller skydda mot hot. Minröjningsfartyg säkerställer vid behov utnyttjandet av sjötransportleder och

hamnar. Ammunitionsröjningskompani kan stödja polisen vid misstänkta sabotage mot objekt med hantering av oexploderad ammunition (OXA). CBRN-kompani skall vid behov kunna verka mot NBC händelser riktade mot samhället. Operativa transporter tillgodoses av helikopterförband och transportflygförband. Upptäckt av långvariga kränkningar samt sabotage sker främst med signalspanings-, underrättelse och informationsförband. Ingripande vid systematiska och långvariga kränkningar samt sabotage sker främst med amfibieförband, ytstridsfartyg, ubåtar, luftvärnsförband och stridsflyg. Minröjningsenheter säkerställer vid behov utnyttjandet av sjötransportleder och hamnar. Helikopterförband utnyttjas för taktiska och operativa transporter. Avseende begränsat angrepp med fjärrstridskrafter nyttjas förbanden enligt ovan i första hand för att kunna avvärja IT-attacker och angrepp med kryssningsmissiler. Stöd till samhället lämnas med de resurser som finns tillgängliga.

Inom ett år skall Försvarmakten dessutom kunna avvärja militärt väpnat angrepp med begränsat mål med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla* och *Avsluta*.

I framtiden skall Försvarmakten därutöver kunna avvärja militärt väpnat angrepp med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla* och *Avsluta*.

Ovanstående deluppgifter löses genom att underrättelse- och informationsförband används för att i god tid upptäcka förberedelser till militära väpnade angrepp. Särskilda ledningsfunktioner på operativ och taktisk vid sjö-, luft- och markförband nyttjas för stridsledning. Helikopterförband utnyttjas för taktiska och operativa transporter. För att ingripa mot ett militärt väpnat angrepp med begränsat mål nyttjas i första hand stridsflyg, luftvärn, mekaniserade bataljoner och marina förband.

För att hantera ett framtida militärt väpnat angrepp bedöms samtliga av dagens förbandstyper behöva nyttjas samt att en rad åtgärder vidtas i god tid så att en tillväxt av antalet förband möjliggörs. I första hand bör prioriteras en ökning av stridsflyg, ytstridsfartyg, minröjningsfartyg samt artilleri-, luftvärn-, ingenjör- och mekaniserade förband.

På den *regionala arenan* skall Försvarmakten omgående bidra till förebyggandet och hanterandet av störningar i regionala handels- och energiflöden med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla* och *Avsluta*.

Ovanstående deluppgifter löses genom att upptäckt av störningar samt sabotage sker främst med signalspanings-, underrättelse och informationsförband. Ingripande mot störningar i den regionala handels- och energiflöden sker med främst med stridsflyg och ytstridsfartyg. Skydd av egen verksamhet sker främst med underrättelse-, bevaknings- och specialförband. Minröjningsfartyg säkerställer vid behov utnyttjandet av sjötransportleder och hamnar. Ammunitionsröjningskompani kan stödja polisen vid misstänkta sabotage mot objekt med hantering av oexploderad ammunition (OXA).

Inom ett år skall Försvarsmakten dessutom kunna bidra till stabilitet vid allvarliga konflikter i närområdet med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla, Förhindra, Försvara, Evakuera, Skydda, Kontrollera, Dämpa, Avsluta* och *Återbygga*.

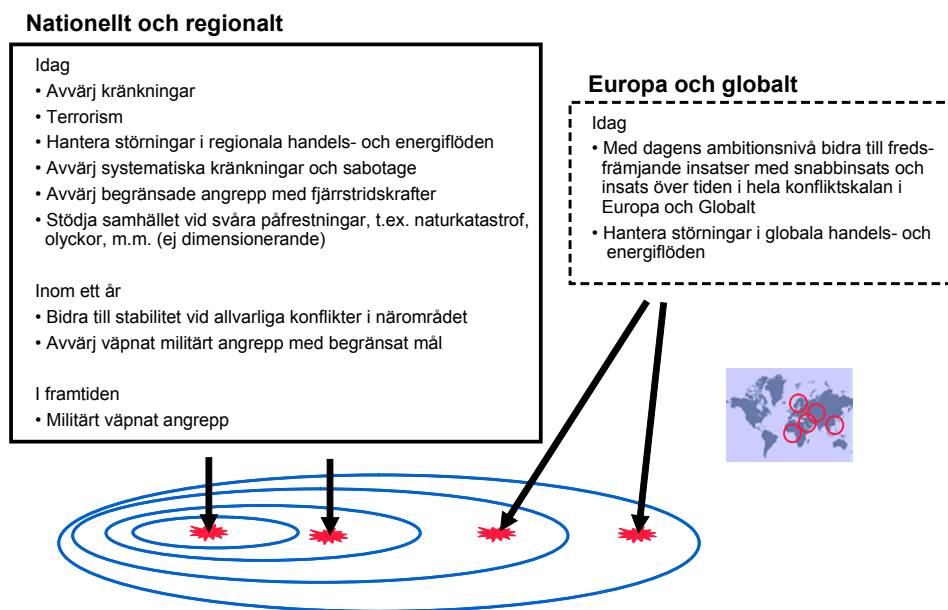
Ovanstående deluppgifter löses genom att bidrag till stabilitet vid allvarliga konflikter utgörs i första hand av markförband som är lämpliga att ingå i en multinationell stridsgrupp och som kan sättas in i en fredsfrämjande insats. För verkan mot sjö- respektive luftmål avdelas ytstridsfartyg, ubåtar respektive stridsflyg som baseras på svenskt territorium. Minröjningsfartyg säkerställer vid behov utnyttjandet av sjötransportleder och hamnar

På den *europiska och globala arenan* skall Försvarsmakten, med dagens ambitionsnivå, bidra till fredsfrämjande insatser, med snabbinsats och insatser över tiden, i hela konfliktskalan. Detta innebär att Försvarsmakten skall kunna lösa följande deluppgift:

- Bidra till terroristbekämpning med EU med det militärstrategiska effektkravet *Förhindra*
- Bidra till förebyggandet och hanterandet av regionala konflikter med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla, Förhindra, Försvara, Evakuera, Skydda, Kontrollera, Dämpa, Avsluta* och *Återbygga*.
- Bidra till förebyggandet och hanterandet av sönderfallande stater med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla, Förhindra, Försvara, Evakuera, Skydda, Kontrollera, Dämpa, Avsluta* och *Återbygga*.
- Bidra till förebyggandet och hanterandet av störningar i globala handels- och energiflöden med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla* och *Avsluta*.

Ovanstående deluppgifter löses genom att bidrag till fredsfrämjande verksamhet avseende ledningsfunktionen utgörs av personal till FHQ samt delar av insatsledningen med därtill hörande stabspersonal. Bland de förbandstyper som är avsedda att bidra till spaning och underrättelseinhämtning återfinns bland annat flygspanings- och flygledningsförband. Exempel på förbandstyper som kan avdelas för verkan mot markmål är mekaniserade förband och artilleriförband. Exempel på bidrag för verkan mot sjömål är amfibiestridsgrupp, ytstridsfartyg, ubåtar samt minröjningsfartyg. För verkan i luften kan stridsflyg avdelas i alla roller. Exempel på bidrag med förbandstyper vars uppgift är att bistå med operativt stöd är; ingenjörsförband, transportflygförband, sjötransportförband, sjukvårdsenheter med roll 2 kapacitet samt militärpolis kompani för skyddsuppgifter. Sammanfattningsvis kan bidrag till fredsfrämjande insatser i huvudsak utgå från alla förbandstyper





Figur 20 – Deluppgifter koncept B

## Produktionslösning

Insatsorganisationens totala volym uppgår till ca 61 000 (officerare inräknat) varav hemvärnet utgörs av ca 28 500. De internationella insatsernas volym uppgår till ca 2 000 soldater över tiden.

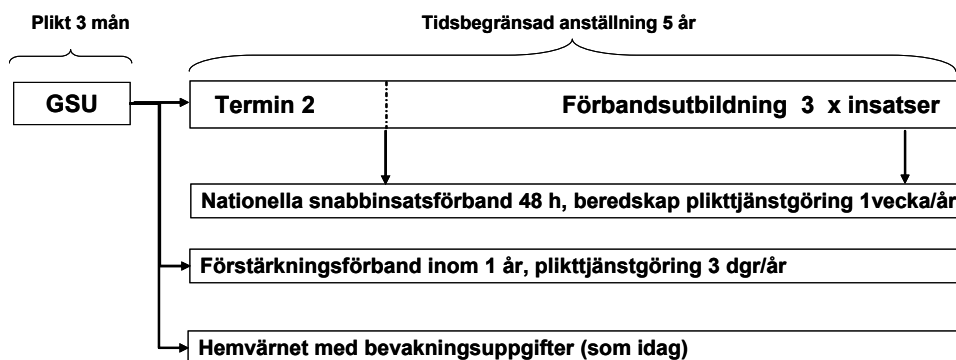
Strukturens tillgänglighet framgår av tabell nedan<sup>36</sup>

Förband med nationella och internationella uppgifter	Antal soldater	Nationella insatsförband - Förband med enbart nationella uppgifter	Antal soldater
Stående förband	2 500	Hemvärn med bevakningsuppgifter	28 500
Kontrakterade förband	4 000	Nationella snabbinsatsförband 48 h	4 000
		Nationella förstärkningsförband 1 år	11 000
<b>Totalt</b>	<b>6 500</b>		<b>43 5000</b>

Den grundläggande principen för förbandsproduktionen bygger i huvudsak på en utveckling av dagens treterminssystem, med ett ökat inslag av frivillighet, där termin ett genomförs med plikt under tre månader. Därefter kan soldaten välja att genomföra termin två under åtta månader med lön med syfte att ingå i nationella snabbinsatsstyrkor. Huvuddelen av soldaterna som genomför termin 2 förväntas även att välja att genomföra en tredje termin som syftar till beredskap och internationell tjänstgöring med tidsbegränsad anställning. Soldater som inte

<sup>36</sup> Utöver i tabellen redovisat tillkommer 8 000 yrkesofficerare, 2 000 reservofficerare och 1 000 civila vilka ingår i insatsorganisationen.

väljer att genomföra termin två eller tre, krigsplaceras i nationella insatsförband och kan alternativt söka till hemvärnet.



Figur 21 – Grundläggande princip för förbandsutbildning koncept B

Marinstridskrafterna dimensioneras för att i närtid hantera störningar i regionala handels- och energiflöden, bidra till stabilitet i närområdet samt att hantera systematiska kränkningar och sabotage. Detta innebär att en högre tillgänglighet måste skapas än vad som finns i dagens produktionslösning, vilket tillgodoses genom anställda sjömän. Inom sjöstridskrafterna är därför samtliga sjömän anställda. Efter en 4 månader lång GSU/befattningsutbildning anställs sjömännen för en period om 3,5 år.

En fördjupad beskrivning och analys av produktionslösningen framgår av bilaga 9.

### Analys av militärstrategiska effektkrav

Kravställda militärstrategiska effekter bedöms i allt väsentligt kunna levereras. Deluppgiften att avvärja ett väpnat angrepp mot Sverige med de militärstrategiska effektkraven *förvarna*, *avhålla* och *avsluta* förutsätts dock föregås av en allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling där successiva beslut av regering och riksdag krävs för att öka förbandsvolymen i konceptet. Utan sådana beslut bedöms deluppgiften enbart kunna lösas med de militärstrategiska effektkraven *förvarna* och *dämpa*.

Konceptets högre andel av omedelbart insatsberedda förband som kan lösa såväl nationella som internationella uppgifter ger ökad tillgänglighet och ökar handlingsfriheten att hantera även oförutsedda händelseutvecklingar i närtid samtidigt som behovet att prioritera mellan att lämna effekt i de olika geografiska arenorna minskar. Utöver dimensionerande krav bedöms att Försvarsmakten kan hantera att bidra till krig i koalition med de militärstrategiska kraven *avsluta*, *kontrollera* och *skydda*.

### Slutsatser

En slutsats är att den redovisade strukturen inte fullt ut uppfyller behovet av effektleverans. Detta beror på att hänsyn har tagits till ekonomi och produktionsmöjligheter. Struktur B

bedöms dock, med vissa förändringar i ambitionsnivåer, kunna lösa de dimensionerande uppgifterna. Strukturen har också en bibehållen förmågebredd, vilket gör att möjlighet till tillväxt finns. Men precis som hos koncept A så kan vissa förbandsvolymerna vara kritiskt låga. Den ökade tillgängligheten tillsammans med mer lätta förband gör att förmågan att verka nationellt och regionalt har ökat. Strukturen uppfyller i huvudsak de krav och behov som anges i den operativa idén.

Kostnaderna för koncept B överstiger kostnaderna för den prolongerade strukturen, främst beroende på kostnader förknippade med högre tillgänglighet. Vid en utveckling från en prolongerad struktur mot strukturen i koncept B kommer kostnadsökningarna till stora delar att ske i samband med att tillgängligheten höjs genom ett ökat antal soldater med tidsbegränsad anställning. När och hur strukturernas förbandsinnehåll förändras kommer även att påverka materielutgifternas fördelning över tiden. I övrigt följer kostnaderna och utgifterna i stort samma mönster som i koncept A.

Produktionslösningen uppfyller konceptets operativa krav. De förband som genomför termin tre erhåller en hög färdighet för att kunna genomföra internationella insatser. Sjöstridskrafterna kan antingen med autonomt uppträdande enheter, alternativt med en marin insatsstyrka erhålla en hög tillgänglighet för såväl nationella som internationella insatser.

Soldater som ingår i nationella insatsförband är krigsplacerade vilket innebär ett regeringsbeslut för att kunna nyttja dessa förband. Detta innebär en viss begränsning då det blir en osäkerhet i hur många soldater som kan inställa sig i tid för tjänstgöring (48 timmars beredskap).

Produktionslösningen har begränsad förmåga att möta ökade krav på internationell förmåga. Tänkbara åtgärder är att öka antalet inryckande värnpliktiga samt öka andelen soldater som kan direktrekryteras till internationelltjänstgöring. Sammantaget erfordrar produktionslösningen en viss förvarning (två-tre år) med hänsyn till krav på framförhållning med värnpliktssystemet.

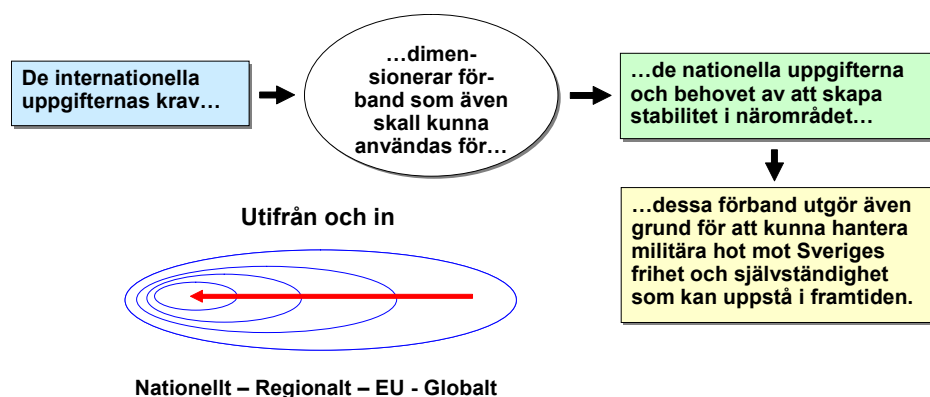
Med utnyttjande av längre tidsbegränsade anställningsperioder (5 år) än det som tillämpas i produktionslösning 1, erhåller insatsorganisationen ett ökat antal erfarna soldater samtidigt som kostnadseffektiviteten ökar med tre insatser per tidsbegränsad anställningsperiod.

#### **4.7. Koncept C – Utifrån och in**

##### **Dimensioneringsgrund**

Koncept C utgår från att Försvarmakten dimensioneras att i närtid kunna bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser över hela skalan av uppgifter, i Europa och globalt. Behovet av förmåga för att kunna möta dessa krav styr valet av förbandstyper och krav på beredskap. Nivån på de internationella insatserna

skall öka i förhållande till koncept A och B uttryckt i antalet soldater (ca 3 000 soldater över tiden).



Figur 22 – Dimensioneringsgrund för militärstrategiskt koncept C

Nationellt skall Försvarsmakten i närtid kunna hävda vår territoriella integritet och bidra till att hantera terroristangrepp mot Sverige.

### Politisk-strategiska effektkrav

På den nationella arenan skall Försvarsmakten, i nära samverkan med samhällets övriga funktioner, bidra till att *identifiera* och *förebygga* olika former av säkerhetshotande verksamhet som hotar svenska intressen. Säkerhetshotande verksamhet och katastrofer skall, om de inträffar, kunna *hanteras* i samverkan med samhällets övriga funktioner och med stöd av EU-länder som bistår Sverige inom ramen för solidaritetsdeklarationen. Vidare skall Försvarsmakten i nära samverkan med samhällets övriga funktioner, och med stöd av EU-länder som bistår Sverige, bidra till att *återställa* säkerheten efter att samhället utsatts för olika former av säkerhetshotande verksamhet eller katastrofer.

På de internationella arenorna (regionalt, Europa och globalt) skall Försvarsmakten, i nära samverkan med samhällets övriga funktioner inom ramen för gemensamma och samordnade insatser, och tillsammans med andra länder vars säkerhetsintressen sammanfaller med våra, bidra till att *identifiera* och *förebygga* olika former av säkerhetshotande verksamhet och katastrofer som hotar den gemensamma säkerheten. Säkerhetshotande verksamhet och katastrofer skall, om de inträffar kunna *hanteras* i samverkan med samhällets övriga funktioner och tillsammans med andra länder. Vidare skall Försvarsmakten, i nära samverkan med samhällets övriga funktioner och tillsammans med andra länder, bidra till att *återställa* säkerheten efter att olika former av säkerhetshotande verksamhet eller katastrofer har inträffat.

### Militärstrategiska effektkrav och deluppgifter

De internationella uppgifterna är dimensionerande för konceptets operativa idé. Strukturen har därför en tydlig ”expeditionär” profil med en markant hög tillgänglighet. Strävan har därför varit att inom given ekonomisk ram balansera strukturen så att följande krav kan uppnås:

- Flyg- och marinstridskrafterna dimensioneras för att delta i korta insatser samt stödja med strategiska transporter
- Tyngdpunkten på vad som uppfattas som internationellt efterfrågat i form av markstridsförband (*boots on the ground*) med uthållighet över tiden.
- Inom markstridskrafterna sker en tyngdpunktsförskjutning mot lätta förband, tyngre förband återfinns inom ramen för uppgiften att inom ett år delta i krig i koalition.
- Förbanden skall kunna uppträdande i tätbefolkade områden och bebyggelse.
- Strukturen skall medge förstärkningsförmåga och möjlighet att evakuera insatt personal

De förband detta genererar skall även kunna lösa de nationella uppgifterna.

På den *nationella arenan* skall Försvarmakten kunna lösa följande deluppgifter:

- Avvärja kränkningar med de militärstrategiska effektkraven *Skydda* och *Avsluta*.
- Bidra till att hantera terroristangrepp mot Sverige med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna*, *Avhålla*, *Försvara*, *Evakuera*, *Skydda* och *Återuppbygga*.
- Stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred, t ex naturkatastrof, olyckor, m.m. (ej dimensionerande)

Ovanstående deluppgifter löses genom att ingripande mot kränkningar sker med främst med stridsflyg och ytstridsfartyg. Mot terroristangrepp stöds civila myndigheter med främst underrättelse-, bevaknings- och specialförband. Stridsflyg och luftvärn kan nyttjas för att ingripa eller skydda mot hot. Minröjningsfartyg säkerställer vid behov utnyttjandet av sjötransportleder och hamnar. Ammunitionsröjningskompani kan stödja polisen vid misstänkta sabotage mot objekt med hantering av oexploderad ammunition (OXA). CBRN-kompani skall vid behov kunna verka mot NBC-händelser riktade mot samhället. Operativa transporter tillgodoses av helikopterförband och transportflygförband. Stöd till samhället lämnas med de resurser som finns tillgängliga.

I framtiden skall följande deluppgifter kunna lösas:

- Avvärja militärt väpnat angrepp med begränsat mål med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna*, *Avhålla* och *Avsluta*.
- Avvärja militärt väpnat angrepp med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna*, *Avhålla* och *Avsluta*.

Ovanstående deluppgifter löses genom att underrättelse- och informationsförband används för att i god tid upptäcka förberedelser till militära väpnade angrepp. Särskilda ledningsfunktioner

på operativ och taktisk vid sjö-, luft- och markförband nyttjas för stridsledning. Helikopterförband utnyttjas för taktiska och operativa transporter. För att ingripa mot ett militärt väpnat angrepp med begränsat mål nyttjas i första hand stridsflyg, luftvärn, mekaniserade bataljoner och sjöstridsförband.

För att hantera ett framtida militärt väpnat angrepp bedöms samtliga av dagens förbandstyper behöva nyttjas samt att en rad åtgärder vidtas i god tid så att en tillväxt av antalet förband möjliggörs. I första hand bör prioriteras en ökning av stridsflyg, ytstridsfartyg, minröjningsfartyg samt artilleri-, luftvärn-, ingenjör- och mekaniserade förband.

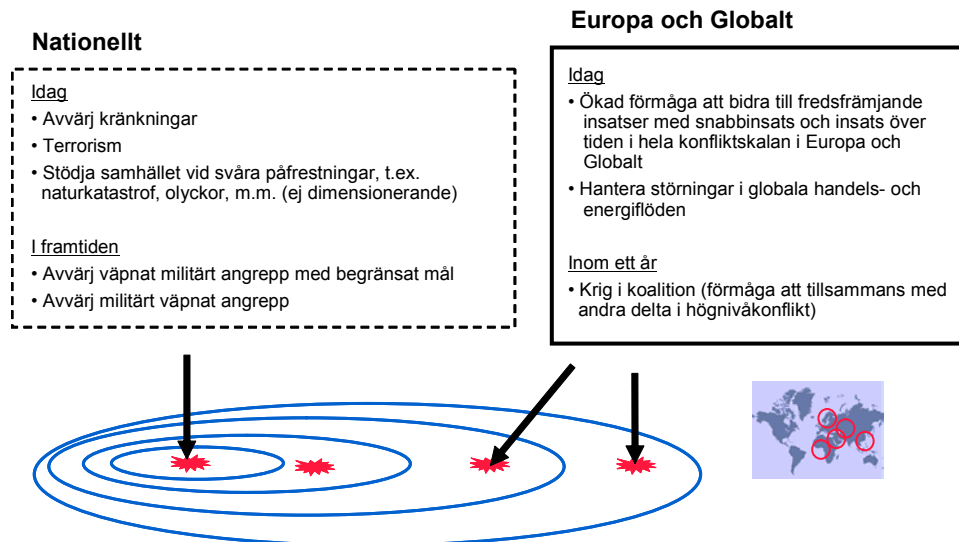
På den *europiska och globala arenan* skall Försvarsmakten, med ökad förmåga, bidra till fredsfrämjande insatser, med snabbinsats och insatser över tiden, i hela konfliktskalan. Detta innebär att Försvarsmakten skall kunna lösa följande deluppgift:

- Bidra till terroristbekämpning med EU med det militärstrategiska effektkravet *Förhindra*
- Bidra till förebyggandet och hanterandet av regionala konflikter med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla, Förhindra, Försvara, Evakuera, Skydda, Kontrollera, Dämpa, Avsluta* och *Återbygga*.
- Bidra till förebyggandet och hanterandet av sönderfallande stater med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla, Förhindra, Försvara, Evakuera, Skydda, Kontrollera, Dämpa, Avsluta* och *Återbygga*.
- Bidra till förebyggandet och hanterandet av störningar i globala handels- och energiflöden med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla* och *Avsluta*.

Inom ett år skall Försvarsmakten kunna delta i krig inom en koalition med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna, Avhålla, Förhindra, Försvara, Evakuera, Skydda, Kontrollera, Dämpa, Avsluta* och *Återbygga*.

Ovanstående deluppgifter löses genom att bidrag till fredsfrämjande verksamhet avseende ledningsfunktionen utgörs av personal till FHQ samt delar av insatsledningen med därtill hörande stabspersonal. Bland de förbandstyper som är avsedda att bidra till spaning och underrättelseinhämtning återfinns bland annat flygspanings- och flygledningsförband. Exempel på förbandstyper som kan avdelas för verkan mot markmål är mekaniserade förband och artilleriförband. Exempel på bidrag för verkan mot sjömål är amfibiestridsgrupp, ytstridsfartyg samt minröjningsfartyg. För verkan i luften kan stridsflyg avdelas i alla roller. Exempel på bidrag med förbandstyper vars uppgift är att bistå med operativt stöd är; ingenjörförband, transportflygförband, sjötransportförband, sjukvårdsenheter med roll 2 kapacitet samt militärpolis kompani för skyddsuppgifter. Sammanfattningsvis kan bidrag till fredsfrämjande insatser i huvudsak utgå från alla förbandstyper.

Avseende bidrag till krig i koalition gäller ovan redovisade principer för deltagande i fredsfrämjande verksamhet.



Figur 23 – Deluppgifter koncept C

## Produktionslösning

Insatsorganisationens totala volym uppgår till ca 30 500 (officerare inräknat) varav hemvärnet utgörs av ca 9 500. De internationella insatsernas volym uppgår till ca 3 000 soldater över tiden.

Strukturens tillgänglighet framgår av tabell nedan<sup>37</sup>

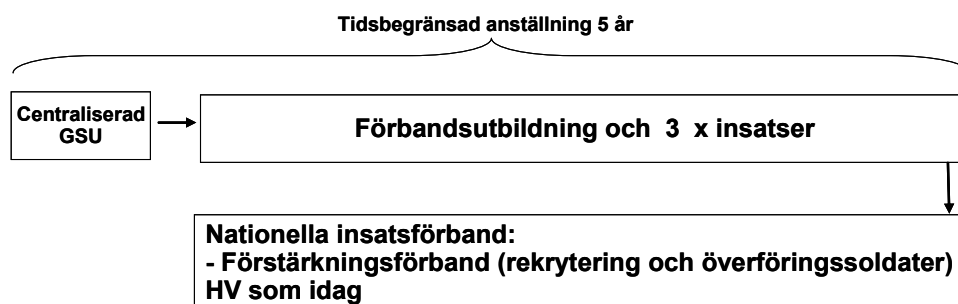
Förband med nationella och internationella uppgifter	Antal soldater	Nationella insatsförband – Förband med enbart nationella uppgifter	Antal soldater
Stående förband	7 000	Hemvärn med bevakningsuppgifter	9 500
Kontrakterade förband	4 000	Nationella snabbinsatsförband 48 h	0
Förstärkningsförband 1 år	3 000	Nationella förstärkningsförband 1 år	0
<b>Totalt</b>	<b>14 000</b>		<b>9 500</b>

Den grundläggande principen för förbandsproduktionen bygger på frivillig korttidsanställning. Pliktlagen är vilande, vilket innebär att den kan utnyttjas vid ett förändrat omvärldsläge för att kunna producera flera förband för nationella uppgifter.

Förbandsutbildningen inleds med en tre månader lång centraliserad grundläggande soldatutbildning. Under denna period har soldaten en provanställning. Därefter genomför soldaten termin två och tre vid sitt förband under 11 månader. Efter förbandsutbildningen

<sup>37</sup> Utöver i tabellen redovisat tillkommer 5 000 yrkesofficerare, 1 000 reservofficerare och 1 000 civila vilka ingår i insatsorganisationen.

genomför soldaten nationella och internationella insatser. Soldater som genomfört en anställningsperiod krigsplaceras i nationella insatsförband.



Figur 24 – Grundläggande princip för förbandsutbildning koncept C

Inom sjöstridskrafterna är samtliga sjömän anställda. Efter en 4 månader lång GSU/befattningsutbildning anställs sjömännen för en period om 3,5 år.

En fördjupad beskrivning och analys av produktionslösningen framgår av bilaga 9.

### Analys av militärstrategiska effektkrav

Kravställda militärstrategiska effekter bedöms i allt väsentligt kunna levereras. Deluppgiften att avvärja ett väpnat angrepp mot Sverige med de militärstrategiska effektkraven *förvarna*, *avhålla* och *avsluta* förutsätts dock föregås av en allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling där successiva beslut av regering och riksdag krävs för att öka förbandsvolymen i konceptet. Utan sådana beslut bedöms deluppgiften enbart kunna lösas med de militärstrategiska effektkraven *förvarna* och *dämpa*.

Utöver dimensionerande krav bedöms Försvarmakten kunna hantera ett begränsat angrepp med fjärrstridskrafter med de militärstrategiska effektkraven *skydda* och *dämpa*. Vidare bedöms Försvarmakten även kunna bidra till stabilitet vid allvarliga konflikter i närområdet med det militärstrategiska kravet *dämpa*. Avslutningsvis bedöms även Försvarmakten att kunna hantera störningar i regionala handels- och energiflöden med de militärstrategiska effektkraven *förvarna* och *avhålla*.

Konceptet medger en hög grad av initial effektleverans i samtliga geografiska arenor genom sin höga tillgänglighet. Effektleveransen hamnar dock snabbt på en kritisk låg nivå om de operativa behoven ställer krav på förbandsvolymen liknande dem som koncepten A och B innehåller. Konceptets möjligheter till effektleverans är väl anpassat efter dagens säkerhetspolitiska behov, men innebär en långsiktig risktagning.



## Slutsatser

Strukturen är utformad för globala behov och internationella insatser, men den ger även en mycket hög beredskap för nationella behov. Huvuddelen av förbanden i strukturen är användbara både internationellt och nationellt. Detta beror på den valda produktionslösningen med enbart anställd personal. Konceptet medger inte att förmågebredden kan bibehållas. En operativ idé som bygger på en tyngdpunkt mot en funktion eller förmåga innebär i detta koncept att någon annan förmåga måste reduceras kraftigt och i värsta fall utgå. I denna struktur har ubåtsfunktionen tagits bort helt. Att detta får allvarliga konsekvenser är uppenbart. Med en annan operativ idé hade någon annan förmåga tvingats utgå helt, med andra allvarliga konsekvenser som följd. Strukturen innehåller i många fall mycket små förbandsvolym. Uthålligheten vid insatser blir därmed begränsad.

Kostnaderna för koncept C överstiger kostnaderna för den prolongerade strukturen främst beroende på kostnader för de anställningsformer som ligger till grund för den högre tillgängligheten. Vid en utveckling från en prolongerad struktur mot strukturen i koncept C kommer kostnadsökningarna till stora delar att ske i samband med att tillgängligheten höjs genom ökat antal anställda. Förändringen av förbandsmassans volym måste därmed ske i takt med förändringen i tillgänglighet. Den mindre förbandsmassan och därmed minskande förbandsutbildningsbehov innebär att infrastrukturbehoven med stor sannolikhet är mindre i detta koncept i jämförelse med koncept A och B. Detta innebär att det torde finnas en potential att sänka kostnaderna inom detta område, detta har dock inte närmare analyserats.

Den mindre förbandsmassan och därmed följande kvantitativa materielbehov påverkar även hur materielförsörjningen sker. Kostnaderna för materielutveckling i förhållande till volymerna i anskaffningsbehoven kommer att särskilt accentuera frågan om vilka ambitioner avseende materielutveckling som är lämpliga. Att anskaffa på marknaden befintlig materiel kan i denna struktur medföra stora fördelar såväl ur kostnads- som interoperabilitetssynpunkt. På motsvarande sätt accentueras frågan om vilka ambitioner som är rimliga avseende att själva svara för hela bredden av förmåge- och förbandsutveckling och skolverksamhet med en allt mindre förbandsvolym.

Produktionslösningen uppfyller konceptets operativa krav. Samtliga förband som genomför GSU, termin två och tre, erhåller en hög färdighet för att kunna genomföra internationella insatser. Sjöstridskrafterna kan aningen med autonomt uppträdande enheter, alternativt med en marin insatsstyrka erhålla en hög tillgänglighet för såväl nationella som internationella insatser.

Soldater som genomfört en tidsbegränsad anställning kan senare ingå i nationella insatsförband. Detta innebär att förband med ett års beredskap kan bestå av en stor andel erfarna soldater och utgöra kvalificerade förstärkningsförband.

Produktionslösningen har en godtagbar förmåga att möta ökade krav på internationell förmåga genom att öka antalet nyrekryterade till internationell tjänstgöring. Detta innebär att produktionslösningen medger variationer med ett års förvarning. Med utnyttjande av längre

tidsbegränsade anställningsperioder (5 år) än det som tillämpas i produktionslösning 1, erhåller insatsorganisationen ett ökat antal erfarna soldater samtidigt som kostnadseffektiviteten ökar med tre insatser per tidsbegränsad anställningsperiod.

### Sammanfattande diskussion – Koncept A-C

En direkt jämförelse mellan koncepten är inte lämplig att göra då dimensioneringsgrunden och deluppgifterna skiljer sig åt i de tre koncepten. Det är alltså inte alternativa sätt att lösa samma uppgifter, utan tre helt olika inriktningar med olika uppgifter. Koncepten beskriver därmed olika ambitionsnivåer. Den operativa effekten/ambitionen har i samtliga koncept justerats för att innehålla en i stort prolongerad ekonomisk ram.

I det här skedet av arbetet förordar Försvarmakten inte något av de militärstrategiska koncept som har studerats. Dessa bör istället betraktas som underlag för fortsatt dialog mellan regeringen och Försvarmakten om vilka effekter som kan levereras till vilken kostnad och även för att tydliggöra vägvalsfrågor.

Flera frågor kräver fördjupat beslutsunderlag. Det gäller bland annat variationsresonemang avseende effektambitioner inom ramen för respektive militärstrategiskt koncept. Vidare bör närmare studeras om eftersökta effektleveranser kan ske med en annan balansering av respektive försvarsmaktstruktur, utgående från andra operativa idéer och avvägningar än de som presenterats i årets arbete.

Samtliga strukturer har generellt sett en låg numerär, vilket medför att många funktioner närmar sig en kritisk nivå för att med fog kunna säga att förmågan bibehålls eller upprätthålls. Detta innebär bland annat att basen för kompetensupplyggnad och än mer någon form av tillväxt är svag eller obefintlig.

Kostnaderna för koncepten ligger i ungefär samma nivå, dock är koncept A något mindre kostnadsdrivande och kostar ca 41 miljarder kronor per år i jämförelse med att de övriga kostar ca 43 miljarder kronor per år. Gemensam för alla koncepten är därför att det krävs åtgärder för att långsiktigt balansera strukturerna inom en prolongerad ekonomisk ram.

I koncept A och B är kostnaderna ungefär jämnt fördelade mellan å ena sidan förbandsverksamhet<sup>38</sup> och å andra sidan materielrelaterade kostnader<sup>39</sup>, där den rena materielanskaffningen svarar för knappt en fjärdedel av kostnaderna. I koncept C är däremot kostnaderna för förbandsverksamheten större än materiel- och utvecklingskostnaderna. I huvudsak beror detta på den stora andelen stående förband i koncept C. Vidare är kostnaderna för materielutveckling i förhållande till materielanskaffningskostnaderna större, detta beror främst på begränsat materielanskaffningsbehov som följd av mindre förbandsvolym.

<sup>38</sup> Här avses förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser.

<sup>39</sup> Här avses materiel och anläggningar samt forskning och teknikutveckling.

	Koncept A	Koncept B	Koncept C
<b>Årskostnad</b>	41 Mdr kr	43 Mdr kr	43 Mdr kr
<b>Varav förbandsverksamhet mm<sup>40</sup></b>	21 Mdr (51%)	22 Mdr (51%)	25 Mdr (58%)
<b>Varav materielverksamhet mm<sup>41</sup></b>	20 Mdr (49%)	21 Mdr (49%)	18 Mdr (42%)
- <b>varav materielanskaffning</b>	9,5 Mdr (23%)	10 Mdr (23%)	6,5 Mdr (15%)
- <b>varav materielutveckling</b>	4 Mdr (9%)	4 Mdr (9%)	4 Mdr (10%)

Figur 25 – Årliga kostnader i de olika koncepten.

Beräkningarna baseras på att den nya befattningsstruktur som för närvarande utvecklas blir kostnadsneutral. En osäkerhet är vilka ersättningsnivåer som kommer att krävas för att attrahera intresserade och lämpliga värnpliktiga på sikt. Ytterligare en osäkerhet som främst berör koncept A och koncept B är huruvida ökande internationella insatser kommer att kunna försörjas med personal med nuvarande ersättningsnivåer.

Förbandsmassan är ungefär lika stor i koncept A och B, medan den är avsevärt mindre i koncept C. Den mindre volymen i koncept C kan främst förklaras med behovet av att rymma in kostnaderna för den större volymen stående förband. I jämförelse med koncept A har såväl koncept B som C avsevärt högre tillgänglighet, vilket även avspeglar sig i volymerna förband som är stående eller har beredskapskontrakt.

## 5. Fördjupningsområden

### 5.1. *Lätta respektive tunga arméförband*

Under perspektivplanestudierna har diskuterats behovet av lätta, medeltunga och tunga förband i de framtida organisationsstrukturerna. Med lätta förband menas i första hand förband utrustade med lätta mekaniserade splitterskyddade trupptransportfordon. Stridsfordon 90 definieras som medeltungt förband. Med tunga förband avses i första hand förband utrustade med stridsvagn och tyngre mekaniserade stridsfordon. En del analyser pekar på en stor efterfrågan av lättroliga insatsförband som snabbt kan sättas in på plats. Bland annat anges i arméns utvecklingsplan att: den strategiska rörligheten måste öka såväl i hastighet som i kapacitet för att snabbt kunna komma på plats i insatsområden i EU:s intresseområden.<sup>42</sup> För att till fullo uppfylla dessa krav behöver sannolikt förbanden kunna flygtransporteras. Å andra sidan kommer alltid stridsvagn att vara efterfrågad vid tyngre, mer intensiva konflikter både beroende på dess verkansmöjlighet och den inbyggda skyddsnivån. Avseende de tyngre systemen så bedöms stridsvagn 122 i nuläget framförallt kunna möta den högre delen av konflikt- och hotskalan, stridsfordon 90 har en hög användningspotential i de flesta konfliktnivåer.<sup>43</sup> Således bör ej diskussionen handla om antingen lätta eller tunga förband, ej

<sup>40</sup> Här avses förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser.

<sup>41</sup> Här avses materiel och anläggningar samt forskning och teknikutveckling.

<sup>42</sup> *Arméns Utvecklingsplan 2008-2017- Preliminär utgåva 0*, HKV 01 600:66314, 2007-04-17, s. 50.

<sup>43</sup> *Ibid*, s. 78.

heller bör man se organisationsklossarna som cementerade i form av lätta eller tunga bataljoner. Genom att bygga upp ett modulärt system av förmågor kan en lämplig nivå av till exempel skydd och bekämpningsförmåga skapas för en insats. Därmed möjliggörs att det är uppgiften, tidskraven och insatsmiljön som tillåts vara styrande för den förmåga som skall sättas in.

För att undvika en kostnadsspiral på grund av en stor mängd olika typer av stridsfordon och specialfordon bedöms satsningen på ett enhetsfordon typ SEP vara rätt väg för att täcka åtminstone huvuddelen av behovet. Detta ställer dock krav på att fordonssystemet är flexibelt avseende ändrade krav på förmågor samt billigt och enkelt att modifiera och uppgradera efter hand som teknikutvecklingen ger nya möjligheter avseende prestanda, underhållsmässighet, med mera. Dock är det viktigt att notera att SEP inte ersätter stridsvagn eller stridsfordon, utan är ett komplement. Ur ett ersättningsperspektiv ersätter SEP (modulärt) en stor mängd special- och funktionsfordon som idag är av flera typer och årsmodeller. Ur ett utvecklingsperspektiv innebär SEP (splitterskyddat) tillförsel av förmågan flygtransportabla fordon med acceptabel skyddsnivå.

## 5.2. Framtida behov av kvalificerat stridsflyg

Regeringen har i propositionen Vårt framtida försvar, 2004/05,<sup>44</sup> redovisat ett framtida operativt behov av 143 stridsflygplan för att luftstridskrafterna skall kunna lösa ställda uppgifter. Emellertid har Försvarsmakten i den så kallade handlingsplanen för JAS 39<sup>45</sup> förordat en reducering ner till 100 flygplan för att skapa ekonomiskt utrymme för att operera, vidmakthålla och vidareutveckla stridsflygsystemet till 2040. En sådan kvantitativ reducering ökar också förutsättningarna för att fullgöra de åtaganden ifråga om kontinuerlig utveckling och anpassning till förändrade operativa behov som följer av att systemet försålts respektive leasats ut till andra länder, samt eventuella behov att beakta försvarsindustriella faktorer. I handlingsplanen har Försvarsmakten emellertid också gjort bedömningen att en mindre flygplanpark omöjliggör en livstidsförlängning av systemet från 2020 till 2040, eftersom färre än 100 plattformar resulterar i för stort flygtidsuttag per flygplan.

I händelse av ett framtida väpnat angrepp mot Sverige<sup>46</sup> har perspektivplaneringen konstaterat ett avsevärt större operativt behov av kvalificerat stridsflyg. Emellertid torde detta scenario vara mindre realistiskt under den överblickbara framtiden. Det har därför inte varit dimensionerande för strukturutformningen i årets perspektivplanering. För att maximera den totala effektleveransen av den operativa förbandsstrukturen har reduceringar därför

---

<sup>44</sup> ”Försvarsmaktens behov av flygplan JAS 39 i insats- och grundorganisationen är enligt regeringens bedömning ca 143 flygplan.” *Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning 2005-07*, Propositionen 2004/05:05, s. 133.

<sup>45</sup> *Försvarsmaktens redovisning av handlingsplan för JAS 39 Gripen* (1 bilaga, 1 underbilaga) Försvarsmakten Högkvarteret H/S 05 100:80 247, 2007-01-31.

<sup>46</sup> Enligt direktiv från statsmakterna har ett väpnat angrepp riktat mot Sverige och syftande till invasion analyserats. Ingen hänsyn har tagits till sannolikheten för ett sådant scenario inom överskådlig tid.

genomförts så att balansen mellan de olika förbandstyperna på bästa sätt svarat mot det totala effektbehovet i respektive koncept och mot bakgrund av den operativa ide som utnyttjats.

Baserat på den uppfattning Försvarsmakten redovisade handlingsplanen leder koncept B och C till låga volymer av kvalificerat stridsflyg för att innehålla den konceptens operativa idé. Volym av förband är emellertid även en funktion av den kvalitet förbanden behöver. Även en annan operativ idé för att materialisera koncepten kan påverka behovet av olika förbandstyper kvalitativt och kvantitativt. Därför uppfattar Försvarsmakten att det föreligger behov av att ytterligare analysera det framtida behovet av olika förbandstyper, däribland kvalificerat stridsflyg. En sådan analys är möjlig att genomföra under höstens perspektivstudier.

### **5.3. Behov av koncept för ledning av civilmilitär krishantering**

Ett av huvudbudskapen i perspektivplaneringens årsrapport 2006 var att gränserna mellan de militära och de övriga säkerhetspolitiska medlen blir allt mer otydliga. Säkerhet är ett helhetsbegrepp som kräver ett multifunktionellt och effektbaserat förhållningssätt. Det finns inga renodlade militära lösningar på framtidens kriser och konflikter. Krishantering handlar bland annat om att överväga balansen mellan mål, medel och metoder för genomförandet. Eventuella obalanser innebär som regel politisk och militär risktagning. Detta ansvar är särskilt uttalat för stater som deltar med personal. Det finns således ett behov av samverkan på såväl det nationella som det internationella planet mellan militära och civila myndigheter. En slutsats av detta är att metoderna för att koordinera användningen av *militära medel i samspel med andra medel* måste utvecklas. Försvarsmakten drog också slutsatsen att samverkansbehoven och metoderna också bör avspeglas i uppbyggnaden av Försvarsmaktens ledningsorganisation. Översynen av ledningsorganisationen behöver även innefatta utvecklingen av ett med övriga myndigheter gemensamt koncept. Det utvecklade konceptuella förhållningssättet bör bland annat inkludera riktlinjer för ledning av civilmilitär krishantering nationellt och internationellt.

Grunden i den konceptuella utvecklingen såväl inom Nato som EU är det som benämns *Effects-based Approach to Operations* (EBAO). Grunderna i denna teori beskrivs i bilaga 4 till perspektivplaneringens årsrapport 2006.

I sammanhanget bör beaktas att statsmakternas val av militärstrategiskt koncept, som inriktning av fortsatt utveckling av Försvarsmakten, inte kan ske som ett isolerat försvarspolitiskt ställningstagande. Valet av militärstrategiskt koncept måste ske inom ramen för ett säkerhetspolitiskt övervägande och med ett holistiskt och instrumentellt synsätt på samtliga myndigheter som tillsammans bidrar till att leverera de politisk-strategiska effekter som erfordras för att möta ambitionerna vid nationella och internationella insatser.

## **Konflikters karaktär ökar behoven av samordning av olika krishanteringsinstrument**

Karaktären av hot och konflikter har förändrats från att i huvudsak fokusera på mellanstatliga konflikter med stark territoriell koppling till att även inkludera transnationella hot och risker, som till exempel naturkatastrofer, terrorism, organiserad brottslighet och spridning av massförstörelsevapen. Dessa hanteras i regel bäst genom internationell samverkan, till exempel inom EU:s ram. Det militära försvaret kommer sannolikt att i ökad utsträckning nyttjas för att skapa säkerhetsmässiga förutsättningar för civil samhällsuppbyggnad samt komplettera de civila resurserna. Detta innebär ökade krav på stor förmågebredd i framtidens militära förband; från högintensiva konflikter till fredsfrämjande insatser i mer lågintensiv omgivning. Kraven på samordning mellan militära och civila krishanteringsinstrument blir därmed stora, nationellt såväl som internationellt.

Samtidigt måste utvecklingen av metoder och organisationer som kan genomföra denna samordning kunna möta de olika krav som olika former av konflikter ställer. En avgörande skillnad är kraven på insatstider sett mot behovet av tid för planering och samordning. Ett strikt effektbaserat förhållningssätt till operationer ställer relativt stora krav på information och tid till förberedelser.

## **Utvecklingen inom EU**

Ett av EU:s övergripande mål är ökad effektivitet och samstämmighet mellan olika politikområden. Kommissionen kommer under 2007 att presentera en första rapport om samstämmigheten i unionen. Kommissionens slutrapport kommer att offentliggöras under det svenska ordförandeskapet 2009. ESFP kan härvid komma att påverkas i allt större omfattning av EU:s övriga politikområden.

Inom ESFP har samstämmighet mellan olika instrument stor betydelse för EU:s krishantering, till exempel:

- Politik/diplomati för att påverka parter i konflikten och aktörer i övrigt.
- Information/informationsoperationer för att stödja krishanteringen genom att påverka bland annat allmän opinion, befolknings stöd och parters verklighetsuppfattning.
- Uppbyggnad av rättssystem och statlig administration som del av återuppbyggnad av ett fungerande samhälle.
- Bistånd för att skapa säkerhet med andra medel och som komplement till militära.
- Militära insatser för att skapa säkerhet som förutsättning för övriga medels möjlighet att verka.
- Säkerhetssektorreform för att reformera hela säkerhetssektorn som del av samhällsuppbyggande insatser.
- De krav på reformering av medlemsstaternas försvarsplanering som ställs för att kunna erbjuda de kapaciteter och förmågor som behövs över tiden.

Den utveckling som pågår inom EU av koncept för krishantering utgår från en effektbaserad ansats genom CMCO-initiativet<sup>47</sup> från 2005. Dessutom beskriver LTV<sup>48</sup> en civilmilitär samordning som bygger på en fortsatt utveckling av CMCO-initiativet. Därutöver kan EU:s Rådssekretariat komma att omorganiseras till en civilmilitär enhet för krishantering. EU är på väg att utveckla en ledningsstruktur med civil operativ befälhavare för ledning av civil krishantering. Dessutom planeras EU:s särskilda representant i framtida missionsområden ges ett starkt mandat att samordna civila och militära resurser. Eftersom EU till skillnad från Nato har egna civila instrument för krishantering kan civilmilitär ledningsmetodik och ledningsorganisation utvecklas mer långtgående i EU.

### Behov att vidareutveckla svensk strategisk ledning

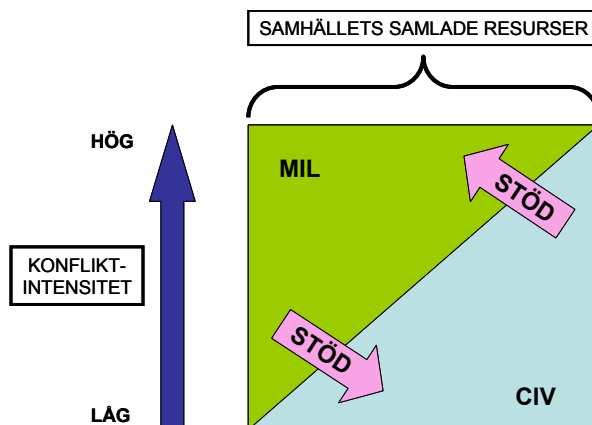
Inför hotet av ett högentensivt totalt krig var det under det kalla kriget rationellt med en princip om totalt försvar. När Sveriges existens som självständig stat var hotad var det dessutom rationellt att civila resurser och insatser användes som stöd till militära operationer. Allt detta inrymdes i totalförsvarskonceptet. Detta koncept var statiskt i den meningen att den säkerhetspolitiska kontexten var låst till blockpolitikens strategiska konsekvenser samt att det enbart berörde hot och risker på den nationella arenan.

Inför nya lågintensiva och asymmetriska utmaningar är det rationellt med en princip om samhällets försvar. När inte Sveriges existens, men väl de nationella intressena, är hotade är det dessutom rationellt att landets militära resurser och insatser användes som stöd till civila operationer. Den transnationella karaktären i de nya hoten och riskerna gör det nödvändigt för Sverige att samarbeta med internationella partners och ställer samtidigt större krav på att Sveriges civila och militära resurser kan verka även utanför rikets gränser. Svenska myndigheter är i behov av ett konceptuellt ramverk för att mer effektivt kunna samordna sina resurser. Detta gäller såväl i ett nationellt som i ett internationellt sammanhang. Det nya konceptet måste således vara dynamiskt för att flexibelt kunna hantera hot och utmaningar mot våra nationella intressen i olika säkerhetspolitiska sammanhang och på olika geografiska arenor.

---

<sup>47</sup> CMCO står för *Civilian Military Co-ordination*. CMCO är ett brittiskt, österrikiskt och finskt initiativ som lanserades under det brittiska ordförandeskapet. Initiativet omfattar bland annat förslag till utveckling av samordnad planering, genomförande och uppföljning av EU civilmilitära krishanteringsoperationer. CMCO har givit upphov till ett antal följdinitiativ, bland annat utveckling av ledningsstruktur.

<sup>48</sup> LTV är en förkortning för *Long Term Vision* och avser EU:s arbete med att identifiera långsiktigt förmågebehov. Arbetet genomfördes i ett första steg under 2006 och resulterade i *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs* som noterades av EDA styrelse i ministerformat den tredje oktober 2006.



Figur 26 – Efter det statiska totalförsvarskonceptet behövs ett nytt dynamiskt.

Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten har gemensamt identifierat dessa behov och avser att tillsammans genomföra olika utredningar och forskningsprojekt kopplat till behoven. Andra utredningar har redan igångsatts av andra myndigheter och berör bland annat nationell civil krishantering och samordning av olika myndigheter. Inom det militära området sker dessutom utveckling inom ledningssystemområdet bland annat genom deltagande i den multinationella experimentverksamheten (EBAO/MNE).

Sverige behöver utveckla förmågan till strategisk ledning av samordnad civilmilitär krishantering. Detta bör ske samordnat med utveckling inom EU eftersom Sverige behöver kunna medverka i EU:s samordnade civilmilitära krishanteringsoperationer samt, som ordförandeland i EU, även kunna leda dessa. Den politisk-strategiska nivån (Regeringskansliet) har en avgörande roll i denna utveckling.

En svensk modell för strategisk ledning bör utvecklas som i tillämpliga delar liknar EU:s. Att enbart utgå från EU:s modell är dock inte tillfylles eftersom den strategiska ledningen även behöver ha nationell krishantering som fokus. Svensk strategisk ledning bör, utgående från nationella hänsynstaganden, så långt möjligt utvecklas enligt EU:s strategiska ledningsutveckling. En vidareutvecklad svenska strategisk ledning bör karaktäriseras av bland annat följande:

- En allomfattande ansats (*comprehensive approach*) det vill säga aktiv samordning av strategi, planering och genomförande av olika krishanteringsinstruments utnyttjande i en operation
- Förmåga att omsätta politiska inriktningar till slutmål (*endstate*).
- Förmåga för de olika instrumenten att överväga medel och metoder som erfordras för att nå målet samt vilka behov av samordning mellan andra instrument som föreligger.
- Planering och genomförande av krishanteringen som innebär att aktiviteter organiseras sekventiellt och kopplat beroendemässigt till parallella aktiviteter samt med en aktiv ambition att åstadkomma effektmässig samordning.



#### **5.4. Strategiskt samarbete**

##### **Allmänt**

Strategiskt samarbete kan sannolikt innebära en total kostnadsreducering som ökar över tiden. Storleken på de möjliga kostnadseffekterna beror bland annat på hur brett och djupt samarbetet blir. Oavsett graden av systemlikhet kan kostnadsbesparingar åstadkommas, men ett djupare samarbete leder sannolikt också till att Försvarsmakten kan behålla eller utveckla större mångsidighet och högre förmåga.

##### **Möjliga strategiska samarbetsområden**

Försvarsmakten har i perspektivplaneringen 2006-07 i första hand studerat vilka möjligheter som finns att i närtid och med hög genomförandesäkerhet starta samarbetsprojekt som kan få effekt i det nära till medellånga tidsperspektivet (tre till tio år). I andra hand har översiktligt studerats och värderats möjliga samarbetsområden på längre sikt (tio till 20 år). En tidig övergripande slutsats är att möjliga samarbetsområden kan återfinnas inom verksamhetsområdena operativa strukturer, kompetens och personal, logistik samt utveckling och analys.

Med operativa strukturer avses militära förband, förmågor och funktioner. Vid skapande och nyttjande av mark-, marin- och flygstridskrafter kan exempel på samarbeten med stor kostnadsbesparande potential vara samarbete inom luftövervakning, minröjning och havsövervakning, gemensam utveckling, anskaffning och fredsanvändning av materiel, gemensamma institutioner för militär fackutbildning, samt samordning och samverkan inom ramen för den dagliga tränings- och övningsverksamheten.

Ifråga om kompetens och personal återfinns möjliga samarbetsområden i verksamhetsområdets hela spektrum från rekrytering till utveckling, användning och avveckling av personal. Möjliga samarbetsområden kan till exempel vara rekrytering och urval, personal- och utbildningssystem, värnplikt samt medarbetar- och kulturutveckling. Den möjliga bredden och djupet i samarbetet avseende kompetens och personal är emellertid avhängigt beslut huruvida samarbetet ska omfatta operativa strukturer samt önskad integrationsnivå inom bland annat logistikområdet.

De grundläggande logistikbehoven skiljer marginellt mellan olika försvarsmakter, samtidigt som verksamhetsområdet i regel är kostsamt och vittomfattande. Logistiksamarbete uppfattas därför ha stor till mycket stor besparings- och effektiviseringspotential. Härtill skall läggas möjligheter att i högre omfattning än idag nyttja alternativa logistiklösningar som till exempel ökat utnyttjande av försvarsindustrins resurser, offentlig-privat samverkan och multilaterala inköpsorganisationer. Utveckling av gemensamma logistikfunktioner med andra stater uppfattas därför ge mycket stora möjligheter att effektivisera och reducera kostnader. En grundförutsättning för ett sådant samarbete är dock att staterna har snarlika uppfattningar om hur logistikfunktionen ska organiseras och verka.

Verksamhetsområdet analys och utveckling omfattar bland annat omvärldsanalys, forskning och utveckling (FoU), konceptutveckling och experimentverksamhet. Då dessa verksamheter bidrar till det konceptuella ramverket för inriktning och styrning av försvarsutvecklingen, torde samarbete med stater som står inför likartade problem och utmaningar kunna skapa synergieffekter och besparingar. Exempel på potentiella samarbetsområden kan vara koordinering av uppdragsforskning för att undvika dubbelarbeten, utveckling av gemensam metodik för att nå synergieffekter och mer holistiskt angreppssätt, samköp av mjukvaror och tekniskt metodstöd. Sammantaget kan samarbete avseende analys och utveckling ge mer forskning i en given ekonomisk ram alternativt bibehållen omfattning och kvalitet på forskningen i en minskad ekonomi. Härtill bedöms samarbeten kunna öka antalet tillgängliga analytiker. Därmed kan respektive stat upprätthålla en kritisk massa avseende analysresurser, och öka möjligheterna att framstå som en attraktiv internationell samarbetspartner gentemot ledande stater.

### **Slutsatser**

Utveckling av ömsesidigt förstärkande försvarslösningar med stater som har likvärdiga förutsättningar ökar Sveriges möjligheter att ha kvar och utveckla ett mångsidigt militärt försvar i långsiktig ekonomisk och strukturell balans. Sverige och övriga nordiska länder står inför likartade problem och utmaningar när det gäller försvarets utveckling och användning. Det finns därför en betydande potential i etablering av ömsesidigt förstärkande lösningar med de nordiska länderna.

Bilateralt strategiskt samarbete lägger också grunden för eventuell framtida etablering av integrerade, sammansatta förband och förmågor som kan nyttjas för insatser regionalt och globalt. Därmed stärks Sveriges förmåga att understödja det internationella samfundets förmåga att hantera nya utmaningar, dels för att Försvarsmakten kan vidmakthållande en relativt stor bredd i försvarsförmågorna, och dels genom den ökade interoperabilitet som samarbetet torde resultera i.

## **5.5. Alternativa soldatlösningar - Plikt och frivillighet**

### **Beskrivning av dagens system**

I de nationella behoven på kort sikt ingår att Försvarsmakten skall kunna upprätthålla den fredstida beredskapen. I insatsorganisationens behov ingår vidare att utbildningsvolymerna bör möjliggöra att nödvändig kompetens inom Försvarsmakten kan upprätthållas. Systemet kan vara utformat för att möjliggöra nödvändig rekrytering till officersutbildningen. Det är emellertid tänkbart att denna rekrytering sker på annat sätt.

Under den senaste tioårsperioden har antalet krigsplacerade totalförsvarspliktiga minskat radikalt, från cirka 400 000 till 30 000. Under samma tid har utbildningsvolymerna minskat från cirka 30 000 till ca 8 000 - 10 000. Denna utveckling har också – förenklat uttryckt – inneburit att den tid under vilken de utbildade soldaterna varit krigsplacerade har minskat.

Förmågan att efter allvarig och varaktig säkerhetspolitisk försämring kunna möta en omfattande militär operation, säkerställs genom att upprätthålla vissa grundläggande kompetenser. Dessa kompetenser skall i huvudsak upprätthållas genom förband som svarar för de nationella behov som finns på ett års sikt eller som genomför internationella insatser. Undantagsvis kan kompetens behöva upprätthållas genom att genomföra utbildning och övningar med vissa typer av förband som annars inte skulle vara efterfrågade.

I det underlag som 1998 års pliktutredning lade till grund för sina slutsatser förutsattes dels att repetitionsövningar inte längre skulle förekomma, och dels att den första krigsplaceringen skulle bestå under relativt kort tid (ungefär fyra år). Det huvudsakliga skäl som angavs till att krigsplaceringen inte kunde vara längre var de höga kraven på soldaternas kompetens.

Mot denna bakgrund kan det synas som att insatsorganisationens behov fortfarande är styrande för dagens utbildningsvolym, under förutsättning att möjligheten att genomföra repetitionsutbildningar inte utnyttjas och att samtliga delar av insatsorganisationen kräver bemanning av totalförsvarspliktiga som genomgått utbildning under de senaste tre till fyra åren.

För att finna det antal totalförsvarspliktiga som behövs för bemanningen av insatsorganisationen för nationella behov bör emellertid även beaktas vilka andel av förbanden som skall ha hög tillgänglighet, det vill säga förband med en beredskap understigande ett år. Preliminära beräkningar ger vid handen att antalet totalförsvarspliktiga inom denna grupp av förband bör motsvara cirka 10 000 personer. Med en maximal omsättningstakt om cirka fyra år innebär detta att det totala utbildningsbehovet kan anges till 2 500 totalförsvarspliktiga. Teoretiskt vore möjligt att uppfylla insatsorganisationens behov av bemanning med ännu lägre utbildningsvolym, förutsatt att längre omsättningstider tilläts, något som till exempel skulle kunna ske genom återinförandet av repetitionsutbildningar.

Sammanfattningsvis är det svårt att säga att insatsorganisationens behov av bemanning motiverar dagens utbildningsvolym, vilket även rapporterades i perspektivplaneringens årsrapport för 2005. Utbildningsvolymerna har emellertid medgivit möjligheter att genomföra övningar, utgöra rekryteringsbas till utlandsstyrkan och till försörjning av officerare.

### **Olika alternativ**

Vid en översyn av alternativa system till värnplikten, kan urvalet av olika förbandsutbildningssystem variera från ett värnpliktssystem till ett system baserat på yrkesförsvaret. Mellan dessa ytterligheter föreligger ett antal variationer, till exempel ett pliktssystem kan kompletteras med frivillighet i form av tidsbegränsad anställning alternativt ett yrkesförsvaret som kompletteras med pliktdelar. De länder som har valt ett system baserat på yrkesförsvaret utgörs bland annat av USA, Storbritannien, Spanien, Nederländerna, Belgien och Frankrike. De länder förutom Sverige som valt ett system som baseras på värnplikt som grund utgörs av Danmark, Tyskland, Österrike och Norge. För Sveriges del har Försvarsmakten i

budgetunderlaget för 2008 (BU08) framställt behov om att öka inslaget av tidsbegränsat anställda med en utökad period från 2,5 år till 3,5 år med möjlighet att genomföra en ytterligare anställningsperiod. I perspektivplaneringens årsrapport för 2007 föreligger dessutom produktionslösningar med en tidsbegränsad anställningsperiod på fem år.

I årets rapport har utformningen av alternativa militärstrategiska koncept tillämpat alternativa förbandsutbildningssystem anpassade till respektive koncepts operativa krav. Detta innebär att koncept A har dagens förbandsutbildningssystem bestående av system baserat på värnplikt kombinerat med tidsbegränsad anställda soldater och sjömän. För att reducera produktionskostnaderna ändrades dock den tidsbegränsade anställningsperioden från 3,5 till 5 år. Koncept B hade ett system som efterliknade Danmarks förbandsutbildningssystem med en kort pliktjänstgöring (termin 1) och efterföljande tidsbegränsad anställning. Detta system visade sig emellertid vara för kostsamt och för att minska kostnaderna förlängdes pliktjänstgöringen till att även omfatta termin 2. Undantaget från detta utgörs av sjöstridskrafterna som i detta koncept har ett system baserat på anställda sjömän. I koncept C är pliktssystemet ersatt av ett system baserat på ett yrkesförsvaret med inslag av plikt (anställning föregås av mönstringsplikt för både män och kvinnor). Samtliga förband i koncept C har anställda soldater alternativt sjömän.

Med hänsyn till genomförda produktionsberäkningar och resultaten av dessa samt att de förbandsutbildningssystem som tillämpas för koncepten, beskrivs i nästföljande avsnitt styrkor och svagheter med ett blandsystem baserat på värnpliktiga med tidsbegränsad anställning och ett system som utgörs av ett yrkesförsvaret.

## Blandsystem

För blandsystem i enlighet med dagens värnpliktsystem med möjlighet till tidsbegränsad anställning (jfr med produktionslösning 1) föreligger följande styrkor och svagheter:

### *Styrkor:*

- Krav på stora volymer av förband som inte skall nyttjas omedelbart efter utbildning kan tillgodoses med dagens blandsystem.
- Ett antal positiva effekter för Försvarets relation och dess plats i samhället. Häri ingår följande delar:
  - Kvalitet på soldaterna som består av individer som speglar samhällets bredd och värderingar, skapar folkförankring då Försvaret speglar samhällets värderingar.
  - Många unga människor kommer i kontakt med Försvaret genom mönstring eller tjänstgöring och bidrar till ökade kunskaper i samhället om Försvarets verksamhet, eftersom den innebär att fler personer deltar och får kännedom om Försvarets verksamhet.
  - Genom totalförsvaretsplikten upprätthålls principen att det är en grundläggande skyldighet för medborgarna att delta i landets försvar.
  - Totalförsvaretsplikten bidrar till att skapa kontakter och sammanhållning mellan personer från olika delar av samhället.

***Svagheter:***

- Värnpliktiga kan inte under grundutbildningen nyttjas för internationell tjänstgöring eller i kvalificerade förband för nationella uppgifter.
- Utbildningen av värnpliktiga blir en huvuduppgift för Försvarsmakten, istället för genomförande av insatser. Endast 30 % av inryckande värnpliktiga genomför omedelbar internationell tjänstgöring, resterande 70 % krigsplaceras i nationella insatsförband för en eventuell användning på sikt. Dessa soldater måste kallas in när förbandet behövs. Detta innebär osäkerheter i soldatens färdigheter (kan vara upp till ett år sedan soldaten genomförde sin senaste krigsförbandsövning) och huruvida soldaten kan påbörja tjänstgöringen inom anbefalld tid.
- Variationer i ambitionen för internationelltjänstgöring erfordrar lång framförhållning i och pliktssystemets hänsyn till individernas civila skolgång.
- För ett system som innebär att en begränsad del av åldersklassen genomför pliktbaserat grundutbildning, torde det vara avgörande för Försvarsmakten att värna om en positiv syn på värnplikten. Här ingår att ha ersättningsnivåer som är rimliga till alternativen på arbetsmarknaden. Detta kan innebära att ett system baserat på värnplikt inte blir lika "billigt" på sikt.

***Exempel på åtgärder för att anpassa systemet mot Försvarsmaktens krav:***

Med avsikt öka rekryteringsprocenten av värnpliktiga som söker till internationell tjänstgöring erfordras tillämpning av nya urvalskriterier såsom *villighet* och *lämplighet* till internationell tjänst och officersyrket, vid uttagning av värnpliktiga.

**Ett system baserat på yrkesförsvar**

För ett system baserat på yrkes försvar (jfr med produktionslösning 3) föreligger följande styrkor och svagheter:

***Styrkor:***

- Förband med anställda soldater erhåller en hög färdighet och tillgänglighet. Detta innebär att beredskapstiderna för internationella insatser kan göras mer flexibelt. Försvarsmakten erhåller en ökad handlingsfrihet då soldaterna är anställda och "finns på plats".
- Förbanden har en hög andel erfarna soldater som är utbildade för kvalificerade insatser såväl nationellt som internationellt.
- Erfarenheter från länder som infört ett frivilligt baserat system är att andelen kvinnor ökar, jämfört med när de hade ett pliktbaserat system. Detta tyder på att rekryteringsgrunder ökar vid ett frivilligt baserat försvar.
- Försvarsmakten erhåller fler väl utbildade soldater, som efter genomförd tjänstgöringsperiod kan utgöra reservpersonal för nationella och internationella uppgifter.
- Försvarsmakten har en produktionslösning som har fokus på att producera förband som skall användas direkt efter utbildning.
- Försvarsmakten kan med relativt kort förvarning reglera ambitionsförändringar till internationella uppgifter.

- Ett system baserat på yrkesförsvaret möjliggör ett merutnyttjande av soldaternas kompetenser till Försvarsmaktens alla uppgifter. Det ger en ökad flexibilitet.

***Svagheter:***

- Ett försvar baserat på yrkesförsvaret innebär ökade kostnader för anställning av soldater. Ökade kostnader kan till viss kompenseras av ett mindre antal soldater utbildas. Ytterligare åtgärder måste emellertid vidtas för att minska kostnaderna, till exempel genom reducering av insatsorganisationen eller genom att kravet på förmågebredden och förbandsvolym överges.
- Osäkerheter i om Försvarsmakten rekryterar de rätta soldaterna.
- Under högkonjunkturer måste Försvarsmakten konkurrera om anställning av duktiga ungdomar.
- Försämrad folkförankring i försvaret med risk att uppfattas som "elitiskt".

***Exempel på olika åtgärder för att anpassa systemet mot Försvarsmaktens krav:***

Lagen om totalförsvarsplikt bör vara kvar och till viss del tillämpas för att lämna försvarsupplysning (förankring och skapa förståelse och intresse till Försvarsmakten) till varje åldersklass, samt för att i händelse av en försämrad omvärldsutveckling möjliggöra en ökning av antalet förband för nationella uppgifter. Ett sådant system bör utveckla ett avtals- och villkorssystem som flexibelt kan möta konjunktursvängningar för att bättre kunna rekrytera och behålla personal även i högkonjunkturer.

***Detta kapitel leder till följande sammanfattande slutsatser:***

- Synen på värnpliktsystemet har inte förändrats på samma sätt som de förändringar som Försvarsmakten har genomgått vad avser uppgifter och det sätt Försvarsmakten avses nyttjas. En förändrad syn på soldatförsörjningssystemet är avgörande för att Försvarsmakten skall kunna få en ökad flexibilitet vad gäller användande av soldater och sjömän, vid såväl nationella som internationella insatser.
- Vid en utveckling av ett blandsystem, bör detta inriktas mot att dels öka inslaget av tidsbegränsad anställda soldater och sjömän, och dels öka antalet insatser per tidsbegränsad anställningsperiod. I detta sammanhang är det också viktigt att eftersträva kostnadsreduceringar genom minskning av utbildningsbehovet av värnpliktiga och samtidigt öka rekryteringsprocenten till internationell tjänstgöring.
- Dagens inryckningsvolym till grundutbildningen beräknas i vissa stycken baserat på andra uppgifter än att omsätta insatsorganisationen. Det är de rekryteringskrav som internationella insatser kräver som till del motiverar inryckningsvolymerna. Kravet på en ökad tillgänglighet och handlingsfrihet på insatsförband för internationella insatser, innebär att det fortsatta arbetet även bör omfatta en djupare analys av en övergång från system baserat på värnplikt till ett system baserat på yrkesförsvaret.