



Sammanfattning

Slutrapport perspektivstudien 2005 – 2007 är Försvarmaktens förslag till utveckling av Försvarmakten i ett tjugoårigt perspektiv. Studien utgör Försvarmaktens underlag till regeringens långsiktiga inriktning av Försvarmakten.

Bakgrund

Studierapporten svarar på regeringens uppdrag att föreslå alternativ till långsiktig utveckling av Försvarmakten. Grunden i studiearbetet har, utifrån en bedömning av omvärldsutvecklingen, utgjorts av överväganden avseende långsiktigt behov av militär förmåga. Utifrån dessa har alternativa lösningar för att tillhandahålla en tillräcklig sådan förmåga övervägts inom den ekonomiska ram som framgår av regeringens budgetproposition för 2008.

Det försvarsmaktskoncept som Försvarmakten föreslår är resultatet av flera års arbete vilket successivt har redovisats i två delrapporter, 2006 och 2007.¹ Omvärldens utveckling med dess osäkerheter, hot och risker har analyserats noga. Grundläggande har varit MUST omvärldsbedömningar i tioårsperspektivet vilka vidareutvecklats till att omfatta ett tjugoårigt perspektiv. Vidareutvecklingen har genomförts med stöd av motsvarande arbete inom EU:s militära kapacitets- och förmågeutveckling (*Long Term Vision*) och genom olika vetenskapliga studier. Slutsatser av omvärldsutvecklingen har legat till grund för en analys av behovet av nödvändig militär förmåga, i ett tjugoårigt perspektiv, för att bidra till att Sveriges grundläggande värden och intressen kan värnas på och i närheten av eget territorium samt genom att bidra till säkerhetsfrämjande internationella operationer. Arbetsmomentet har i allt väsentligt följt den metod som tillämpas inom EU:s förmåge- och kapacitetsutvecklingsarbete.

Utifrån de operativa behoven har slutligen förbandsstruktur, principer för förbandsproducerande system och grundorganisation översiktligt definierats. Olika alternativ har övervägts. I delrapporten våren 2007 redovisades tre olika koncept, i olika ambitionsnivåer, för operativ förmåga till internationella insatser, försvar av svenskt territorium och för att bidra till säkerheten i närområdet. Delrapporten visade att det inom anvisad ekonomi erfordras en högre kostnadseffektivitet i det förmågeproducerande systemet för att utveckla en förmåga som tillräckligt svarar mot de identifierade behoven. Det i studien föreslagna konceptet bygger på förändringar som långsiktigt skapar sådan kostnadseffektivitet.

¹ Rapport från perspektivstudien 2006, "Försvarmakten som säkerhetspolitiskt instrument" samt rapport från perspektivstudien 2007, "Konsekvenser av olika militärstrategiska koncept".

Inledning – förslagets huvudsakliga omfattning

Den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och det alltmer vidgade säkerhetsbegreppet medför att militära maktmedel har en delvis ny roll. Sverige är invävt i ett europeiskt säkerhetssystem med global räckvidd med tydliga transatlantiska kopplingar. En eventuell militär kris där Sverige utsätts för ett militärt hot från en annan stat kommer därför att beröra även andra stater i närområdet. Genom ett utvecklat europeiskt samarbete och samarbete med våra grannländer kan möjligheterna att avvålla från och möta sådana hot utvecklas. En förutsättning är en trovärdig och allsidigt användbar nationell militär förmåga anpassad för att kunna utnyttjas globalt, i Europa samt på och i närheten av svenskt territorium. Ett utökat samarbete med våra nordiska grannländer och inom den europeiska gemenskapen behöver därför avspeglas i Försvarens utformning.

För att möta dagens och framtidens utmaningar behöver tillgängligheten och användbarheten för Försvarens förband förbättras. Därför föreslås förändringar inom framförallt personalförsörjningssystemet. Dessa innebär att soldater och sjömän anställs för tjänstgöring i insatsförbanden. Anställningarna föregås av en grundutbildning till vilken man söker frivilligt. Förslaget utgör därmed ett naturligt nästa steg i den pågående reformeringen av Försvaret. Den föreslagna utvecklingen påverkar och måste tillåtas att påverka hela verksamheten inom Försvarens område.

Studien föreslår en Försvarens makt som är utformad för att svara mot de långsiktiga behov av militär insatsförmåga, Sveriges behov av operativ förmåga, som följer av de osäkerheter, hot och risker som bedöms föreligga utifrån omvärldens utveckling över en tjugofemårsperiod. I studien föreslås ett koncept som ger Sverige militära resurser som kan användas globalt, i Europa och vårt närområde samt när så behövs på eget territorium. Insatsförbandens tillgänglighet ökar jämfört med i dag och kan styras mer flexibelt över tiden. Förmågan att sätta samman olika förbandsdelar till fungerande insatsstyrkor med strategisk och operativ rörlighet kommer att vara god när konceptet är implementerat. Volymer förband är liten. Flera förmågor närmar sig gränsen för kritiska nivåer, men är ändå nödvändiga att vidmakthålla. Ytterligare reduceringar innebär att den förmågebredd som är nödvändig för att svara mot konstaterade långsiktiga operativa behov och mot av statsmakterna fastställd ambition inte kan innehållas.

Militärstrategiska utgångspunkter och behov av militär förmåga

De största utmaningarna och riskerna för vår säkerhet finns i dag på den globala arenan. Sönderfallande stater, olika former av extremism inklusive rena terrorangrepp är liksom intressekonflikter kring sinande naturresurser några exempel. Andra är konflikter som kommer ur ekonomiska skillnader och, på längre sikt, ur konsekvenser av klimatförändringarna. Svenska militära förband behöver därför under överskådlig tid kunna nyttjas för internationella säkerhetsfrämjande operationer, ibland på stora avstånd från Sverige.

Vår del av världen har under den senaste tioårsperioden upplevt en omvälvande men i huvudsak positiv utveckling. Framtiden innebär dock en rad nya utmaningar, vilka vi

delar med andra stater i vårt närområde. Nya olje- och gasfyndigheter i polar- och Barentsområdet ökar i betydelse i takt med ökande globala energibehov och samtidigt sinande tillgångar. Klimatförändringarna gör det lättare att utvinna fyndigheterna i det arktiska området.

Utvecklingen i Ryssland kommer även i framtiden att påverka vårt närområde. Bilden av utvecklingen i Ryssland är blandad. Det finns positiva trender i form av ekonomisk tillväxt och höjd levnadsstandard och därmed möjligheter till ökad integration västerut. Men det finns även oroande tecken på en allt mer centraliserad politisk och ekonomisk maktkoncentration och en försvagning av demokratiska styrprinciper. De militära satsningarna ökar den militära handlingsfriheten. Kvalificerade förband finns i såväl Östersjöområdet som de norra områdena. Långsiktiga bedömningar om utvecklingen i Ryssland är idag svårare att göra än för bara några år sedan.

Den strategiska och militära utvecklingen i vårt närområde omfattas således av en betydande dynamik. Risken för kriser som kan komma att medföra att militära resurser blandas in kan över tiden inte negligeras. De militära operationer eller incidenter som inom överskådlig tid kan komma att påverka oss vid en eventuell kris bedöms dock vara av begränsad omfattning. Eventuella framtida militära incidenter eller operationer som utvecklas ur mindre kriser kan komma att innehålla förband och förmågor som kan verka i en eller flera operativa dimensioner – på och under havsytan, i luften, på marken och inom informationsarenan.

Sammantaget innebär utvecklingen att tillgänglighet och användbarhet, det vill säga att snabbt och precist kunna sätta in förband med rätt kvalitet för uppgiften är mer betydelsefullt för den framtida Försvarsmakten än en stor volym förband. Försvarsmakten behöver även i framtiden ha en mångsidig förbandsstruktur som kan verka i samtliga operativa dimensioner i olika tänkbara konfliktnivåer, även om volymen av de olika förbandstyperna är liten.

Föreslaget koncept har därför dimensionerats för att kunna:

- Bidra till internationella säkerhetsfrämjande insatser.
- Utnyttjas tillsammans med samarbetspartners för att möta hot och risker som kan komma att uppstå i vårt närområde.
- Avvärja och avhålla från kränkningar, incidenter och påtryckningar där militära medel används mot svenskt territorium.
- Över tiden svara mot kraven på tillgänglighet, användbarhet och mångsidighet.
- Vidmakthålla kompetens som innebär handlingsfrihet att vid ett avsevärt försämrat omvärldsläge och efter särskilda beslut kunna utveckla en större volym förband.

Tillgänglighet – Användbarhet - Mångsidighet

Även om det direkta militära hotet i dag är litet innehåller den långsiktiga globala och regionala utvecklingen betydande risker och osäkerheter. Ett mångsidigt försvar, med

tillgängliga förband utvecklade för att kunna användas i internationella säkerhetsskapande insatser, insatser för att tillsammans med våra grannländer bidra till en säker och stabil utveckling i vårt närområde, samt för att värna vår territoriella integritet, är nödvändigt för att långsiktigt kunna försvara vårt land och våra grundläggande värderingar och intressen. Denna studie utgör Försvarsmaktens underlag för nästa steg på vägen mot ett långsiktigt hållbart försvar för framtida säkerhet.

Konceptet som studien föreslår tillhandahåller militära resurser som flexibelt och över tiden substantiellt kan bidra till EU:s och andra internationella samarbetsorganisationers krishanteringsförmåga. Konceptet innehåller även resurser för att långsiktigt kunna skydda Sverige och svenska intressen på och i närheten av eget territorium så länge den säkerhetspolitiska utvecklingen inte försämras. Förslaget svarar därmed mot de långsiktiga styrningar som anges i regeringens budgetproposition och mot den bakgrund som anges i Försvarsberedningens rapport.

Det föreslagna konceptet måste genomföras successivt med en till dagens struktur och uppgifter anpassad tidsplan för att undvika en momentan nedgång i den operativa effekten.

Det är ekonomiskt ansträngande och tar lång tid (decennium) att återta förmåga som helt utgått. Detta styrks av praktiska erfarenheter i Sverige och i andra länder. Perspektivet måste, då militär förmåga planeras och beslutas, därför vara långsiktigt. Dagens operativa behov av förband för internationella säkerhetsfrämjande insatser är uttalat. Även om behoven i Sveriges närområden i dagsläget är små kan inte risken för att militära medel kan komma att nyttjas helt negligeras. På längre sikt kan militära angreppshot inte uteslutas. Avvägningen mellan en långsiktigt hållbar militär förmåga och en tillräcklig insatsförmåga i det nära tidsperspektivet innebär därför grannliga överväganden. Det i studien föreslagna konceptet har balanserats härefter.

Förslaget koncept innebär att eventuella konsekvenser av förändrade politiska styrningar av försvarets utveckling kan ske genom att balansera tillgänglighet mot mångsidighet, det vill säga förmåga i dag och säkerhet på längre sikt. En sådan balansering kan genomföras inom ramen för förslaget koncept varvid risker och begränsningar i den operativa förmågan tydligt kan identifieras. Härigenom kan konsekvenser av olika ambitionsnivåer tydliggöras i operativa termer. Oavsett vald ambitionsnivå och oavsett vad som görs för att i framtiden balansera tillgänglighet och mångsidighet måste förbandens *användbarhet* säkerställas. Detta kräver ett nytt personalförsörjningssystem, en tillräcklig kvalitet i förbanden och en fortsatt utveckling av internationellt samarbete.

Avvägningar mellan tillgänglighet och mångsidighet kan genomföras närhelst detta anses nödvändigt. Tillgängligheten inom förslaget koncept är beroende av hur många anställda eller kontrakterade soldater som finns i förbanden. Begränsningen ligger därför främst i hur stor andel av anslaget som kan eller är rimligt att satsa på hög beredskap. Möjligheterna att rekrytera och utbilda kan utgöra begränsande faktorer om till-

gängligheten snabbt ska ökas. Det är dock inte möjligt att snabbt öka mångsidigheten – en förmåga som reducerats helt tar mycket lång tid att återskapa.

Insatsorganisationen

Den föreslagna insatsorganisationen består av stående förband med anställda och kontrakterade soldater för insatser globalt, i Europa och dess närområden, i vårt närområde samt när så behövs på eget territorium. De stående förbanden kompletteras för insatser på svenskt territorium med hemvärnsförband och mobiliserande förband med lägre beredskap.

De stående förbanden har en hög reaktionsförmåga genom god utbildning och god materiell standard lämplig för internationella insatser. Beredskapen för internationella insatser är normalt 30 dagar eller högre. För insatser på eller i närheten av eget territorium utnyttjas anställda förband i grundberedskap.

Förband i lägre beredskap personalförsörjs i första hand från de stående förbanden. För att mobilisera dessa förband för nationella uppgifter utnyttjas pliktlagen, men värnplikten som grundutbildningsform föreslås utgå. Den materiella standarden är lägre jämfört de stående och kontrakterade förbanden. Förbanden har normalt en beredskap om 360 dagar vilken kan höjas genom att repetitionsutbildning genomförs.

De stående och kontrakterade förbanden kan i ett prolongerat omvärldsläge prioriteras mot internationella uppgifter. Förmågan till internationella insatser ökar därmed i takt med att det nya personalförsörjningssystemet implementeras. Fartygsförband föreslås ha anställda besättningar vilket ger väsentligt ökade möjligheter att nyttja dessa redan i grundberedskap.

Utifrån dessa grunder föreslås en insatsorganisation som i huvudsak bibehåller dagens förbandstyper men med vissa väsentliga förbättringar och undantag. Insatsorganisationens totala personalvolym reduceras kraftigt. Tillgängligheten ökar i motsvarande grad, liksom förbandens användbarhet, genom att soldater och sjömän anställs. De operativa förbanden görs mer generella, vilket innebär att delar av olika förbandstyper ges liknande utbildning och materiel. Detta gör att de kan nyttjas i tillfälligt sammansatta förband vilket ökar handlingsfriheten i insatsorganisationen med prioritet till markarenan.

Hemvärnsförbanden föreslås reduceras. Förbanden prioriteras för att skapa förmåga att snabbt skydda viktiga samhällsfunktioner i framförallt storstadsområden. Den ökade förmåga som erhålles genom de stående förbandens högre tillgänglighet och användbarhet redan i grundberedskap möter reduceringarna i hemvärnets volymer. Antalet säkerhetsbataljoner minskar till en, men med bibehållen funktionalitet i avgörande delar. Fartygsförbanden omsätts genom att stridsstödsfartyg anskaffas. Amfibieförbandens förmåga till rörlighet på marken ökas och halvtidsmodifieringen överses mot nya krav. Det medellångräckviddiga luftvärnsförbandet sätts inte upp; förmågan tillhandahålles genom stridsfartygsförbandens luftvärnsystem och genom det kvalificerade stridsflyget. Inom

det kvalificerade stridsflyget prioriteras tillgänglighet för internationella insatser och incidentberedskap inom två divisioner med hög operativ förmåga. Övriga divisioner kan långsiktigt ges en lägre tillgänglighet. Antalet helikoptrar för framförallt taktiska transporter föreslås öka mot slutet av perioden.

Lednings- och logistikfunktionerna i insatsorganisationen rationaliseras mot de operativa förbandens behov. Vidare studier krävs för att styra utvecklingen inom funktionerna mot de krav som följer av föreslaget försvarsmaktskoncept. Informationsbataljonen organiseras inte men funktionaliteten i konceptet utvecklas.

Ekonomiska ramvillkor och nyttjandet av försvarsanslaget

Den försvarsmaktstruktur som studien föreslår är balanserad mot en ekonomisk nivå motsvarande den som anges i regeringens budgetproposition för 2008. Studien konstaterar att denna nivå är tillräcklig för att långsiktigt kunna tillhandahålla nödvändig operativ förmåga, men endast under förutsättning att omfattande rationaliseringar genomförs inom hela försvarsområdet. Inom Försvarsmakten krävs en ny balans mellan direkta kostnader för insatsorganisationen och kostnader för stöd och ledning. Det innebär långtgående förändringar i stöd- och ledningsstruktur.

För att klara de ökade kostnader i förbandsverksamheten som den högre tillgängligheten i konceptet innebär måste en långsiktig ombalansering genomföras till förmån för anslag 6:1 (förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.) från anslag 6:2 (materiel och anläggningar). Materieförsörjningen måste därför rationaliseras enligt den fastställda materieförsörjningsstrategin. Fokus behöver sättas på att skapa längre serier, ökad modularitet och lägre kostnader för utveckling. Det kan bland annat åstadkommas genom fördjupat samarbete med våra närmaste grannländer.

Föreslaget koncept innebär att ytterligare rationaliseringar i grundorganisationen långsiktigt är nödvändiga och möjliga. En optimering av grundorganisationens lokalisering, lednings- och stödorganisation behöver därför ske successivt vilket ger lägre totala kostnader och en kontrollerad utveckling mot konceptet. Erfarenheter visar att kostnaderna för att återta den kompetensförlust som blir följden av stora och snabba omflyttningar ofta överstiger de reduceringar i hyreskostnader som erhålls.

Övriga myndigheter inom försvarsområdet behöver anpassas mot det nya försvarsmaktskonceptets behov. Detta innebär förändringar i uppgifter, struktur och verksamhet. De genom en sådan rationalisering frigjorda ekonomiska resurserna behöver tillföras förbandsverksamheten.

Kostnadsutvecklingen inom försvarssektorn överstiger erfarenhetsmässigt systemet för priskompensation i staten. För att Försvarsmakten över tiden skall kunna bibehålla identifierat behov av operativ förmåga krävs även att en sådan kostnadsutveckling kan mötas. Det ger, om inte kostnadsökningarna kan kompenseras, ytterligare behov av rationalisering och ökad kostnadseffektivitet. Det kan bland annat ske genom internationellt

samarbete. Alternativet är att förmågan successivt urholkas. Förhållandet delas med de flesta mindre stater i Europa.

Med hänsyn till studiens långa tidsperspektiv, 10 – 20 år, är det ofrånkomligt att kostnadsberäkningar är behäftade med osäkerheter. Osäkerheterna kan hänföras till utvecklingen av parametrar såsom teknikutveckling, personalkostnader, kostnader för insatser och samhällsekonomisk utveckling i stort över studiens tidsperspektiv.

För att erhålla största möjliga militära effekt av försvarsanslaget föreslår studien följande övergripande åtgärder när det gäller kostnadseffektiviseringar:

- En successiv rationalisering av grundorganisationen.
- En satsning på mer generella förband, där ökad systemlikhet mellan olika förbandstypers materiel ger längre serier, större utbytbarhet och därmed minskade utvecklings- och driftskostnader samt mer rationell utbildning.
- Att materielförsörjningsstrategin genomförs fullt ut, med en ökad andel direktanskaffning. Egenutveckling genomförs endast i de fall där detta är den mest kostnadseffektiva lösningen eller oundgängligen nödvändigt av andra skäl.
- En omfattande satsning på flernationellt samarbete inom hela den förmågeproducerande verksamheten i syfte att reducera kostnader för produktion så att medel frigörs för bredare och mer kvalitativ förbandsverksamhet, och därmed högre operativ effekt än vad som annars skulle vara möjligt. Principerna för detta är utredda och redovisade i en möjlighetsstudie avseende fördjupat norsk-svenskt samarbete.
- Att implementering av det personalförsörjningssystem som föreslås i studien inleds snarast och att utbildnings- och förbandsträningsystemet utvecklas mot de principer som studien föreslår. Detta innebär att den totala utbildningsvolymen av soldater och sjömän på sikt mer än halveras samt att tillämpningarna av pliktsystemet förändras.
- Att insatsorganisationens förband prioriteras på bekostnad av stödfunktioner, vilka behöver utvecklas mot det nya konceptet, och att förbandsutveckling genomförs mot mer generella system inom och mellan förbandstyper och funktioner.
- Att en översyn genomförs av övriga försvarsmyndigheters utveckling och stöd till Försvarsmakten.

Sammantaget behöver dessa förutsättningar uppfyllas för att Försvarsmakten långsiktigt och inom angiven ekonomi ska kunna utveckla en förmåga i paritet med de operativa behov som följer av omvärldens utveckling.

Avslutning

Den föreslagna långsiktiga utvecklingen tar sin utgångspunkt i begreppen tillgänglighet, användbarhet och mångsidighet. Det förslag som presenteras i studien beskriver Försvarsmaktens syn på hur detta ska kunna åstadkommas inom anvisad ekonomisk ram. Förslaget försvarskoncept ger en insatsförmåga som kan varieras över tiden med hänsyn till aktuella uppgifter i aktuell säkerhetspolitisk situation. Konceptet säkerställer en nationell militär kapacitet för att lösa de uppgifter Sverige som suverän stat bör ha ambi-

tioner att kunna hantera utan internationell hjälp. Det säkerställer även att Sverige kan bidra substantiellt vid internationella säkerhetsfrämjande operationer. Vidare ger konceptet en förmåga som kan nyttjas i samverkan med andra stater om en kris i vårt närområde skulle uppstå. Om en sådan kris skulle eskalera till full militär konflikt är dock Sverige helt beroende av internationellt samarbete. I en sådan situation är det avgörande att Sverige har en grundläggande försvarsförmåga vilken kan bidra till att skapa politiska möjligheter att lösa konflikten. Föreslaget koncept ger en grundläggande sådan förmåga anpassad till de hot och risker som kan bli aktuella i framtidens säkerhetspolitiska situation på medellång och lång sikt. Strukturen behöver dock kompletteras vid ett avsevärt försämrat omvärldsläge och efter särskilda beslut kunna utveckla en större volym förband.

Den föreslagna insatsorganisationen speglar behoven av förband för att möta framtidens hot och risker. En mindre insatsorganisation, eller en insatsorganisation med låg tillgänglighet alternativt låg användbarhet hos förbanden, innebär att den samlade ambitionsnivån för Sveriges försvar måste förändras. Försvarsmakten måste i så fall ges uppgifter i förhållande till en sådan ambitionssänkning. Drastiska reduceringar i Försvarsmaktens förmåga innebär att möjligheterna att verka på alla operativa arenor inte kan vidmakthållas. En reduktion av det slaget skapar en avsevärd långsiktig operativ risktagning.