

## Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet

---

<b>1</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>4</b>
1.1	Syfte och uppdrag.....	4
1.2	Sammanfattning av perspektivstudien 2005-2007 .....	5
1.3	Analysmetod.....	8
1.4	Definitioner .....	11
<b>2</b>	<b>DIMENSIONERINGSGRUND .....</b>	<b>12</b>
2.1	Framtida konflikters karaktär och militärstrategiskt sammanhang.....	12
2.2	Militärstrategiska utgångspunkter .....	15
2.3	Militärstrategiska effektkrav .....	18
2.4	Krav på insatsorganisationens utformning .....	20
<b>3</b>	<b>INSATSORGANISATIONENS UTFORMNING.....</b>	<b>28</b>
3.1	Grunder.....	28
3.2	Operativa förmågor .....	29
3.3	Mångsidighet.....	31
3.4	Användbarhet .....	31
3.5	Tillgänglighet .....	34
3.6	Substantiella bidrag .....	36
3.7	Insatsorganisation.....	37
<b>4</b>	<b>PRODUKTIONSLÖSNING.....</b>	<b>39</b>
4.1	Personalförsörjning .....	39
4.2	Materieförsörjning.....	44
4.3	Infrastruktur.....	44
<b>5</b>	<b>STRATEGISKT SAMARBETE.....</b>	<b>44</b>
5.1	Allmänt.....	44
5.2	Områden lämpade för strategiskt samarbete med de nordiska länderna.....	44
5.3	Slutsatser .....	44
<b>6</b>	<b>EKONOMI.....</b>	<b>44</b>
6.1	Inledning.....	44
6.2	Förutsättningar .....	44
6.3	Översyn av kostnader .....	44
6.4	Kostnader för föreslaget koncept .....	44
6.5	Slutsatser .....	44
<b>7</b>	<b>UTFORMNING OCH INFÖRANDE AV FÖRESLAGEN INSATSORGANISATION.....</b>	<b>44</b>

7.1	Allmänt.....	44
7.2	Metod för hantering av planeringsförutsättningar och hantering av osäkerheter .....	44
7.3	Insatsförbandens utveckling .....	44
7.4	Materielförsörjning.....	44
7.5	Grundorganisationen .....	44
<b>8</b>	<b>FORTSATT ARBETE.....</b>	<b>44</b>
8.1	Ledning, underrättelser och infoarenan.....	44
8.2	Logistikfunktionen .....	44
8.3	Myndighetsstrukturen inom försvarssektorn.....	44

## BILAGOR

1.	Exempel på deluppgifter
2.	FM insatsförmågor (H/S)
3.	Analys av kapacitets- och förmågeutveckling inom Europa (H/S)
4.	Exempel på insatser (H/S)
5.	Insatsorganisationens struktur (H/S)
6.	Insatsorganisationens utveckling (H/S)
7.	Volymberäkningar kopplat till personalförsörjningen
8.	Beskrivning av ekonomimodellen
9.	Redovisning av gjorda kostnadsberäkningar (H/S)
10.	Särskilda frågeställningar (H/S)
11.	Definitioner
12.	Yttrande från arbetstagarorganisationer

## FIGURFÖRTECKNING

Figur 1: Övergripande metod för perspektivstudien, förkortningar förklaras i fotnot	8
Figur 2: Effektkedjan – Från säkerhetsintressen till krav på resurser. Källa: Perspektivstudiersrapporten 2006.....	9
Figur 3: Metod i stort hösten 2007 .....	10
Figur 4: Sammanhanget dimensioneringsgrund - operativa krav - struktur/produktionslösning .....	28
Figur 5: Grundläggande förmågornas indelning i hot- och viljestyrda förmågor .....	29
Figur 6: Sammanhanget förmågebredd - förmågedjup – förmågefokus .....	31
Figur 7: Exempel på samordnad utbildning .....	34
Figur 8: Personalförsörjningssystemets påverkan på olika delområden .....	40
Figur 9: Bilden visar hur operativa krav och behov styr personalförsörjningsprocessen .....	42
Figur 10: Principer för soldatförsörjningen.....	42
Figur 11: Principer för rekrytering och utbildning av officerare. ....	44
Figur 12: Exempel på de stående soldaternas/sjömännens beredskapssättning och insatsfrekvens under en tjänstgöringsperiod. ....	44
Figur 13: Officeren i systemet – efter genomförd officersutbildning .....	44
Figur 14: Principer och volymer för försvarsmaktens försörjning med soldater/sjömän.....	44
Figur 15: Principer och volymer för försvarsmaktens försörjning med officerare. ....	44
Figur 16: Övergång från värnplikt till frivillighet med ökat 6:1 anslag (försörjd insatsorganisation).....	44
Figur 17: Övergång från värnplikt till frivillighet med oförändrat 6:1 anslag (ej försörjd insatsorganisation). ....	44
Figur 18: Syfte och mål med ömsesidigt förstärkande strukturer .....	44
Figur 19: Kostnader direkt knutna till antalet förband i insatsorganisationen .....	44
Figur 20: Försvarsanslagens andel av BNP 1947-2010 .....	44
Figur 21: Sammanhang mellan Försvarsanslagens andel av BNP och antal förband i förhållande till nivån i början på 1950-talet. ....	44
Figur 22: En oförändrad anslagsram i kombination med ökande kostnader leder efterhand till en med tiden mindre försvarsmakt .....	44
Figur 23: Förändrad balans i försvarsmakten.....	44
Figur 24 Grundläggande steg och flödesschema i Assumption-Based Planning .....	44
Figur 25: Sambandet mellan minskad volym och ökad tillgänglighet.....	44

## 1 Inledning

### 1.1 Syfte och uppdrag

#### 1.1.1 Perspektivstudiens roll

Perspektivstudien utgör Försvarets redskap för att identifiera vägvalsfrågor för Försvarets framtida utformning och utveckling i ett 20-årigt perspektiv. Detta innebär att även alternativ utanför nu gällande försvarspolitisk inriktning och gällande regelverk blir belysta. Perspektivstudien tillgodoser såväl behovet av underlag för politiska beslut som Försvarets interna underlagsbehov.

#### 1.1.2 Uppdrag till perspektivstudien

Regeringen har givit Försvarets i uppgift att inom ramen för perspektivstudien redovisa olika alternativ för Försvarets utformning i ett minst tjugoårigt perspektiv.<sup>1</sup> Uppdraget var ursprungligen tvåårigt och gavs hösten 2005. Den första delen i uppdraget, vilken redovisades i årsrapport 2006,<sup>2</sup> omfattade tänkbara konflikttyper samt vilka insatsförmågor som krävs för att möta dessa. I den andra delen, vilken rapporterades i årsrapport 2007,<sup>3</sup> redovisades tre olika utvecklingsvägar för Försvarets utformning, samt de konsekvenser dessa får. I en tredje del gavs i uppgift att i december 2007 redovisa Försvarets förslag till långsiktig utveckling.

#### 1.1.3 Denna rapportens inriktning

Med föreliggande rapport redovisas ett förslag till koncept för Försvarets utveckling på lång sikt. Konceptet är framtaget i syfte att kunna utgöra ett underlag för ett beslut om Försvarets långsiktiga inriktning. Det grundas i en analys av omvärldsutvecklingen och har sin tyngdpunkt i en militärstrategisk dimensioneringsgrund, vilken bl.a. redovisar militärstrategiska effektkrav. Av dimensioneringsgrunden följer såväl krav på insatsorganisationens utformning som förslag till förändringar i produktionssystemen, främst avseende personalförsörjning. Konceptet är utformat inom en ekonomisk ram motsvarande en prolongering av försvarsanslagen från år 2010 enligt budgetpropositionen för 2008.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 11, 2005-10-20, Fö2005/2484/MIL.

<sup>2</sup> *Försvarets som säkerhetspolitiskt instrument - Perspektivplaneringens årsrapport för 2006.*

<sup>3</sup> *Försvarets som säkerhetspolitiskt instrument – delrapport 2. Konsekvenser av olika militärstrategiska inriktningar – delrapport från perspektivplaneringen 2007, Försvarets 2007-05-14, nr 23 382:68 474.*

## 1.2 Sammanfattning av perspektivstudien 2005-2007

### 1.2.1 Årsrapporten 2006

I den första årsrapporten inom nuvarande uppdrag till perspektivstudien, 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 fortfarande gäller och i vissa avseenden även förstärkts. Det sistnämnda gäller framförallt omvärldsutvecklingen och särskilt synen på Ryssland.<sup>4</sup> Arbetet har varit och är koordinerat med motsvarande arbete inom Europeiska unionen.

I årsrapporten 2006 konstaterades att 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, på vårt territorium samt inom och utanför vårt närområde i en alltmer diversifierad och globaliserad säkerhetspolitisk miljö. Försvarsmakten behöver, i än högre grad i framtiden än i dag, utformas för att kunna utgöra ett flexibelt och användbart säkerhetspolitiskt instrument både nationellt och internationellt.

Förmågeanalysen som genomfördes våren 2006 visade entydigt att Försvarsmaktens förmåga 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 fastslogs vidare att Försvarsmaktens insatsorganisation i vissa funktioner närmar sig kritiskt låga nivåer. Fortsatt urholkning av försvarsanslagen skulle därför innebära att dagens förmågebredd inte kan bibehållas utan extraordinära åtgärder. Antalet insatsförband är redan nu så litet att det finns allvarliga frågetecken kring den långsiktiga hållbarheten eftersom den alltjämt bygger på ett arv, materiellt och kompetensmässigt, från en tidigare större organisation.

Analysen visade tydligt att ett antal förband och funktioner behöver ges en högre tillgänglighet. En väsentlig slutsats i rapporten 2006 är att nya lösningar behöver utvecklas för att sänka kostnader och samtidigt bibehålla en tillräckligt bred och användbar operativ förmåga, för att Försvarsmakten skall kunna svara mot behoven inom angiven ekonomisk ram.

---

<sup>4</sup> Se MUST Omvärldsbedömning 2007.

Ett antal möjligheter till sådana lösningar analyserades och redovisades översiktligt i rapporten 2006. En av dessa är att öka effektiviteten i produktion av förbanden samt i personal- och materielförsörjningssystemen. En annan möjlighet som redovisades är att på olika sätt öka samarbetet med andra länder och på så sätt skapa större kostnadseffektivitet. Dessa två möjligheter har därefter utvecklats. Bland annat har en analys av ett utökat och nära samarbete med Norge genomförts och redovisats till regeringen i slutet av augusti 2007.

Rapporten 2006 redovisade en ökad betydelse av internationellt samarbete, generellt samt inom EU och vårt närområde. De politiska initiativ som därefter tagits i dessa avseenden, liksom det underlag som Försvarsdepartementet 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.

En tredje – och viktig – slutsats som redovisades i rapporten 06 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 skall åstadkommas.

Rapporten föreslår att sådana medvetna val genomförs i form av att bestämma vilken *militärstrategisk effekt*.<sup>5</sup> Försvarsmakten skall kunna leverera över tiden och i olika geografiska områden. Den militärstrategiska effekten föreslås utgå från behovet av *politisk-strategisk effekt*<sup>6</sup> vilken bör definieras på politisk nivå. Det militärstrategiska effektbehov som blir följderna av det politisk-strategiska effektbehovet behöver därefter fastställas av statsmakterna. Med utgångspunkt i behovet av militärstrategisk effekt utformas *militärstrategiska koncept*.<sup>7</sup>

## 1.2.2 Årsrapporten 2007

I årsrapporten 2007 redovisade Försvarsmakten konsekvenser av olika sådana konceptuella långsiktiga lösningar. Detta skedde i form av tre olika militärstrategiska koncept, vilka på *olika sätt och i olika omfattning* mötte de bedömda krav på militärstrategisk effekt som redovisades i perspektivstudiens årsrapport 2006. Koncepten hade *olika ambitionsnivå* avseende vilken militär effekt som skall nås i

<sup>5</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).

<sup>6</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>7</sup> Militärstrategiska koncept beskriver *vad* som skall åstadkommas och *hur* detta skall uppnås. Analysen torde behöva genomföras på militärstrategisk nivå.

olika geografiska rum samt en variation i *hur* den samlade effekten skulle kunna åstadkommas. Detta i syfte att generera kunskap om vilka konsekvenser som uppstår som följd av dessa variationer. Alla tre koncepten svarade dock mot de mest grundläggande behoven av militär förmåga *både* nationellt och internationellt. En ökad förmåga till civilmilitär samverkan, i enlighet med den internationella benämningen EBAO,<sup>8</sup> utgjorde även det en grund för konceptens utformning. Vidare var förbandstyperna, i samtliga koncept, utvecklade jämfört med dagens förband.

Den stora skillnaden mellan koncepten låg i tillgängligheten på förband över tid och rum.

Koncept A utgjorde en prolongering av dagens försvarsmaktskoncept och utvecklades främst som ett referensalternativ.

Koncept B byggde på en mellan internationella och nationella insatser balanserad ambition. Som en följd av de i rapporten 2006 konstaterade behoven av framtida förmåga samt omvärldsutveckling och genomförd scenarioanalys var ambitionsnivån högre än i den prolongerade strukturen. Förmågebredden bibehölls i stort samtidigt som ett mixat personalförsörjningssystem (plikt och frivillighet) medgav högre tillgängligheten för såväl internationella som nationella uppgifter. Genom den högre ambitionsnivån krävdes långsiktiga kostnadseffektiviseringar (internationella samarbeten samt rationalisering internt, bland annat genom förändringar i produktionssystemen) för att konceptet skulle kunna realiseras inom given ekonomisk ram.

Koncept C hade en tydlig inriktning mot en högre ambition för internationella insatser. Hög tillgänglighet för internationella insatser grundlades främst genom ett personalförsörjningssystem baserat på frivillighet med en relativt hög andel stående förband. Ökande kostnader för dessa stående förband möttes bl.a. genom en minskad insatsorganisation.

En utgångspunkt i arbetet var en prolongering av FB 04 försvarsanslag. Samtliga koncept ställde krav på fortsatta kostnadsreduceringar. Behoven av att tillvarata de möjligheter som ligger i ett ökat internationellt samarbete bedömdes *öka*<sup>9</sup> över tiden oavsett vilket koncept som studeras.

Sverige har redan idag ett, både bilateralt och multilateralt, betydande samarbete som bedömdes kunna breddas och fördjupas. Parallellt med perspektivstudierna analyserade därför Försvarsmakten tillsammans med den norska *Forsvarsstudie 07* möjligheterna till ett utökat samarbete med Norge. Syftet var att hitta gemensamma och kostnadsbesparande och därmed effekthöjande samarbetsområden inom

---

<sup>8</sup> *Effects-Based Approach to Operations.*

<sup>9</sup> *Försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument - Perspektivplaneringens årsrapport för 2006.*, s. 10, där bakgrunden till dessa möjligheter redovisas.

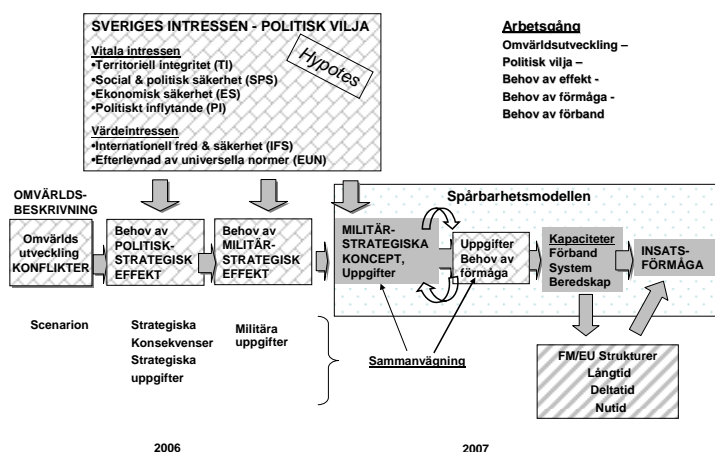
förbandsproduktion, materielanskaffning, utbildning och logistik. Resultaten av denna analys redovisades till Regeringskansliet i slutet av augusti.<sup>10</sup>

I årsrapporten från år 2007 konstaterades ett starkt behov av att utveckla möjligheterna till civilmilitär samverkan såväl internationellt som 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. I årsrapporten 2007 bedömdes utvecklingen få en rad konsekvenser inom den period perspektivstudien omfattar. Därför föreslogs att utveckla en svensk modell för strategisk ledning, vilken i tillämpliga delar liknar EU:s modell. Genom en sådan utveckling ökar möjligheten att effektivt medverka vid EU:s strategiska ledning 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

## 1.3 Analysmetod

### 1.3.1 Analysmetod för Perspektivstudien 2005-07

Perspektivstudien för perioden 2005-2007 bedrevs som ett flerårigt uppdrag där den övergripande analysmodellen utgår från att Sverige, liksom andra länder, har långsiktiga säkerhetsintressen som behöver värnas. Denna analysmodell beskrivs närmare i perspektivstudien årsrapport för 2006.



Figur 1: Övergripande metod för perspektivstudien, förkortningar förklaras i fotnot<sup>11</sup>

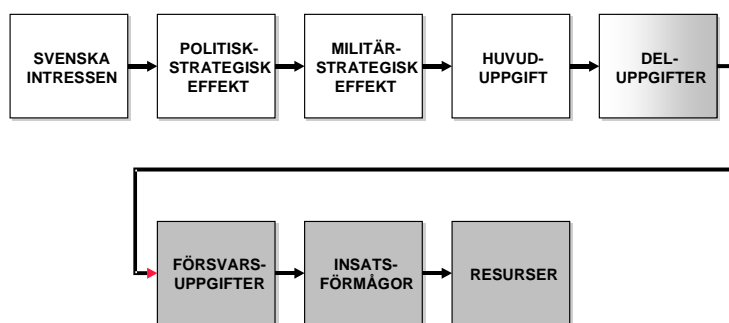
<sup>10</sup> Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete, Försvarsmakten 2007-08-30 nr 23 200:73266.

<sup>11</sup> DES (Desired End State) önskat slutmål, CONOPS (Concept of Operations) operativt koncept



Analysmodellen ovan baseras på den så kallade *effektkedjan*. I effektkedjan sätts statsmakternas krav på *effekter* i centrum för hur Försvarsmakten, som en av flera aktörer, skall bidra till att värna de svenska intressena.<sup>12</sup> Effektkedjan som helhet framgår av figur 2 nedan. Effektkedjans vänstra del utgörs av den politiska nivåns kravställning, medan dess högra del avspeglar hur Försvarsmakten utifrån den politiska nivåns kravställning organiseras och dimensioneras.

Kraven på effekt kan indelas i *politisk-strategiska effekter*, det vill säga effekter som skall uppnås med samhällets samlade resurser, och i *militärstrategiska effekter*, det vill säga effekter som skall uppnås med de militära resurserna. Övergången mellan den politiska och militära nivån utgörs av de deluppgifter Försvarsmakten skall lösa för att kunna leverera de av statsmakterna fastställda effekterna. Utifrån dessa utformas Försvarsmakten ned till resurser i form av olika typer av förband.



Figur 2: Effektkedjan – Från säkerhetsintressen till krav på resurser.  
Källa: Perspektivstudienrapporten 2006.

### 1.3.2 Analysmetod hösten 2007

Arbetet under hösten 2007 har byggt på de tidigare framtagna modellerna och metoderna samt tidigare delrapporter. Arbetet har skett i en iterativ process som innebär att konceptet i ett flertal iterationer efterhand har förfinats och balansen mellan dess olika delar förbättrats. Som bas i konceptet utarbetades en dimensioneringsgrund i vilken möjliga ambitioner balanseras med tillgängliga resurser mot bakgrund av bedömningar om omvärldsutvecklingen och säkerhetspolitiska utmaningar. Med stöd av möjliga deluppgifter och scenarier prioriterades insatsförmågor samtidigt som krav på beredskap, uthållighet och flexibilitet analyserades. I nästa steg ledde detta arbete till att en insatsorganisation efterhand utarbetades. Parallellt med detta utarbetades ett personalförsörjnings- och utbildningssystem som kan svara upp mot utmaningarna främst i form av krav på tillgängliga, användbara och mångsidiga förband. I en tredje tät klargjordes ekonomiska ingångsvärden inkluderande en översyn av ekonomiska indata. Vidare

<sup>12</sup> Effektkedjan beskrivs närmare i bilaga 2 i *Försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument – delrapport 2. Konsekvenser av olika militärstrategiska inriktningar – delrapport från perspektivplaneringen 2007*, Försvarsmakten 2007-05-14 nr 23 382:68 474.

genomfördes en översyn av kostnader inom olika områden. I en iterativ process knöts dessa tre täter samman genom att beräkningar och avvägningar skedde av möjligheterna att, inom ekonomisk ram, försörja framtagna struktur med utvecklat personal- och utbildningssystem, se figur 3.



Figur 3: Metod i stort hösten 2007

Då ett utkast till koncept tagits fram genomfördes en känslighetsanalys om strukturen svarade mot samt om konceptet kunde realiserats inom ekonomisk ram. Mot bakgrund av dessa analyser vidareutvecklades konceptet (insatsorganisation, produktionssystem och materielsystem) i flera steg.

Vidare genomfördes en känslighetsanalys och jämförelse med de behov och krav som framställdes i bl.a. EU:s långsiktiga vision (*Long Term Vision*, LTV) och EU:s förmågeutvecklingsarbete (*Capability Development Process*, CDP, inkluderande *Progress Catalogue 07*, PC07), MUST:s omvärldsbedömning<sup>13</sup> (OV) och budgetpropositionens (BP)<sup>14</sup> mer långsiktiga inriktningar. Dessa behov och krav jämfördes med konceptets dimensioneringsgrund, inkluderande syn på insatser i olika geografiska arenor och avvägning mellan tidiga och uthålliga insatser, vilja och efterfrågan samt konceptets struktur och beredskap.

<sup>13</sup> Se MUST Omvärldsbedömning 2007.

<sup>14</sup> Prop 2007/08:1, utgiftsområde 6.

## 1.4 Definitioner

- *Dimensionerande*: Grundläggande och långsiktigt styrande för Försvarens utformning.
- *Prioriterat*: Fokus för en viss tid, uppgift, förmåga eller funktion etc.
- *Operativ grund*: Bryggan mellan militärstrategisk dimensioneringsgrund, koncept och försvarsmaktsstruktur.
- *Tillgänglighet*: Möjligheten att sätta in förband i rätt tid samt att bedriva operativ verksamhet under den tid som erfordras med hänsyn till politiska och operativa mål. Omfattar till exempel personell och materiell beredskap, samt personalförsörjning (kontrakt, omsättning m.m.).
- *Användbarhet*: Förbandens möjligheter att utnyttjas i aktuella operationsområden. Omfattar bland annat kompetens, materiell kvalitet, plikt- eller kontraktsanställd personal, interoperabilitet, modularitet, etc.
- *Mångsidighet*: Möjligheten att bedriva verksamhet i alla operativa dimensioner och konfliktnivåer. Innebär även att kunna lösa olika typer av uppgifter med hänsyn till det operativa behovet i varje tidsfas kopplat till det politiska målet med insatsen.
- *Kritisk volym*: Lägsta volym som erfordras för att utnyttja, utbilda, underhålla och utveckla förband / funktioner.
- *Maktinitiativ*: Initiativ där en aktör genom att utnyttja maktmedel (ekonomiska, militära etc.) befrämjar sina politiska ambitioner.
- *Väpnat angrepp med begränsade mål*: Mindre direkta angrepp med begränsade resurser vid till exempel en kris utlöst av maktinitiativ.
- *Väpnat angrepp*: Större angrepp i ett avsevärt försämrat säkerhetspolitiskt läge.
- *Expeditionär förmåga*: Förmåga att relativt omgående omgruppera/ombasera till och lösa uppgifter i operationsområden.
- *Modularitet*: Möjligheter att sätta samman delar (moduler) ur olika förband eller system efter de operativa eller taktiska behoven. Används även för att beskriva hur olika delar i ett vapen-, materiel- eller förbandssystem kan bytas ut (moderniseras) vid olika tidpunkter eller hur olika tekniska komponenter kan tillföras en plattform beroende på vilken uppgift som skall lösas.

## 2 Dimensioneringsgrund

Dimensioneringsgrunden är framtagen med utgångspunkt i behoven av förmåga redovisade i delrapporterna 2006 och 2007.

### 2.1 Framtida konflikters karaktär och militärstrategiskt sammanhang

Försvarsmakten är ett av de säkerhetspolitiska instrument som, inom en sammanhållen syn på säkerhet, står till statsmakternas förfogande för att främja Sveriges värden och intressen.

De största utmaningarna och riskerna för vår säkerhet finns i dag på den globala arenan. Sveriges säkerhetspolitiska läge har förbättrats de senaste åren genom Nato:s och EU:s utvidgning österut. Genom medlemskapet i EU deltar Sverige i ett säkerhetspolitiskt samarbete inom vilket vi tillsammans med övriga medlemsstater har ett ansvar som spänner över vårt eget territorium och dess närområde, till Europa och dess närområden, samt globalt.<sup>15</sup> Tillsammans med den gemensamma sårbarhet som kommer ur ömsesidiga beroenden och gränsöverskridande hot såsom klimatförändringarna och dess tänkbara långsiktiga konsekvenser, konkurrens om sinande naturresurser och internationell terrorism innebär detta att nationella, regionala och globala intressen alltmer sammanfaller. Ett med andra stater och institutioner gemensamt agerande för att möta de globala och regionala utmaningarna är centralt för att stärka vår nationella säkerhet.

Potentiella säkerhetspolitiska utmaningar med konsekvenser för Sverige finns eller kan komma att uppstå i alla geografiska arenor. Utmaningarna är transnationella till sin karaktär vilket innebär att händelseutvecklingar långt från Sverige snabbt kan få konsekvenser även nationellt. Försvarsmakten behöver därför ha förmåga att möta såväl dagens som framtidens utmaningar genom att kunna agera i alla geografiska arenor inom ett brett spektrum av uppgifter.

De säkerhetspolitiska utmaningarna kommer att variera. Sönderfallande stater, terrorism, störningar i handels- och finansiella flöden, hot mot territoriell integritet och olika former av politiska påtryckningar och maktinitiativ,<sup>16</sup> med regionalt eller

<sup>15</sup> EU, Amsterdamfördraget, 1997 "Bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, Artikel J 1: . Unionen skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken och som skall ha som mål att: - skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga, - på alla sätt stärka unionens säkerhet,"

<sup>16</sup> Initiativ där en aktör genom att utnyttja maktmedel (ekonomiska, militära, etc.) befrämjar sina politiska ambitioner.

global fokus, är exempel på möjliga utmaningar. Andra är konflikter som kommer ur ekonomiska skillnader och, på längre sikt, ur konsekvenser av klimatförändringarna. Sveriges nyttjande av militära resurser behöver ta sin utgångspunkt i behovet av att med vapenmakt bidra till att värna grundläggande värderingar och nationella intressen såsom ekonomisk säkerhet, territoriell- och funktionell integritet samt social och politisk säkerhet.<sup>17</sup> Sverige kommer sannolikt att ha viss handlingsfrihet att välja om och hur landet skall engagera sig. Det kan dock uppstå lägen där vår handlingsfrihet är begränsad och vårt handlande styrs av faktorer som till exempel internationella förpliktelser eller andra aktörers agerande.

Försvarsmakten har tidigare bedömt att det inte finns någon risk för mer storskaliga angrepp mot Sverige inom överskådlig tid.<sup>18</sup> 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. Den ökade handeln och sjöfarten i Östersjön bidrar också till att områdets strategiska dynamik ökar. Regionen gränsar även till områden där den långsiktiga politiska utvecklingen inte med säkerhet kan förutsägas.

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 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 är omfattande och ökar den militära handlingsfriheten. Kvalificerade förband finns i såväl Östersjöområdet som i de norra områdena. Långsiktiga bedömningar om utvecklingen i Ryssland är idag svårare att göra än för bara några år sedan. Detta gäller såväl den politiska men framförallt den militära utvecklingen.

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 utnyttjas 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. De kan däremot sättas igång med kort varsel. Hot och risker kan därför komma att utvecklas snabbt om ett eskalerande krisförlopp skulle uppstå. Militära resurser existerar idag, och de ökar över tiden. Eventuella framtida militära incidenter eller operationer som utvecklas ur mindre kriser kan därmed 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

<sup>17</sup> I perspektivstudierapporten 2007 definierades dessa begrepp som vitala intressen och värdeintressen.

<sup>18</sup> Framgår bland annat i perspektivstudiens rapporter 2006 och 2007.

informationsarenan. Även i Nordeuropa kan det således uppstå konfrontationer och kriser där militära medel kan komma att nyttjas, även mellan statliga aktörer.

Även om Sverige är invävt i en europeisk säkerhetsstruktur med transatlantiska inslag kan olika påtryckningar komma att riktas direkt eller indirekt mot Sverige, andra medlemmar i Europeiska unionen, våra grannländer eller andra stater som delar våra intressen och värderingar. Konfrontationer i någon eller flera av de geografiska arenorna kan snabbt få konsekvenser även i andra. Militära medel kan komma att ingå som en del av en aktörs metod att nå sina syften. Militära hot kan således komma att uppstå som en konsekvens av påtryckningar och maktinitiativ med regionalt eller globalt fokus.

Information sprids allt snabbare genom en allt högre tillgänglighet till informationsteknologi vilket ökar risken för att händelser i någon del av världen snabbt kan bli allmänt kända och påverka säkerheten i andra delar av världen. Gränsen mellan de traditionella konfliktnivåerna har blivit alltmer diffus. Statliga aktörer har inte längre monopol på att utnyttja medel av militär art. Det finns en gråzon mellan mindre säkerhetshotande incidenter och större aggressioner, situationer som i varierande grad kan behöva hanteras gemensamt eller av varje stat för sig. Sammantaget bidrar detta till att skapa en komplex och sammanflätad strategisk miljö.

Att flexibelt och tillsammans med andra myndigheter, organisationer och stater kunna möta säkerhetshotande förlopp utgör en viktig grund för Försvarets utformning. Förmåga behöver finnas att genomföra säkerhetsfrämjande insatser i hela det sammanlänkade säkerhetsspektrum som utgörs av Sveriges territorium och närliggande områden, områden inom eller i närheten av Europa, samt globalt. Svenska militära resurser behöver således även långsiktigt ges en både nationell och internationell karaktär.

Genom att samarbeta med andra stater i vårt närområde skapas ökade förutsättningar att gemensamt förebygga aggressioner och oönskade händelseutvecklingar. För att utgöra en trovärdig aktör i ett sådant militärt eller säkerhetspolitiskt samarbete krävs en påvisbart trovärdig militär förmåga och en tydlig vilja att nyttja den om så skulle krävas. Trots begränsade nationella resurser inom respektive stat kan, genom sådant samarbete, en konfliktavhållande effekt - ”tröskeffekt” – skapas, vilken aktivt och över tiden kan bidra till en ökad säkerhet.

För den nationella arenan behövs militär kapacitet för uppgifter Sverige som suverän stat bör ha ambitioner att kunna lösa utan internationell hjälp. Försvarets utformning behöver därför ha förmåga att enskilt, utan stöd från andra stater eller organisationer, kunna möta påtryckningar och maktinitiativ såsom kränkningar och andra oönskade händelseutvecklingar på och i anslutning till svenskt territorium. En sådan förmåga är en integrerad del i ansvarstagandet för den gemensamma säkerheten.

## 2.2 Militärstrategiska utgångspunkter

Huvuddelen av alla förband behöver vara användbara för insatser globalt, i Europa och dess närområden samt på och i anslutning till vårt territorium. Förbanden måste därför dimensioneras för att klara både den operativa miljö som kan förväntas vid insatser i mer avlägsna delar av världen och den miljö som insatser i vårt närområde innebär. Tillgängligheten av olika förbandstyper behöver kunna varieras efter behov som kan komma att växla över tiden.

Freds- och säkerhetsskapande internationella operationer tenderar att bli långvariga eftersom lösningarna på de underliggande konfliktorsakerna ofta förutsätter samhällsförändringar som kan ta många år att uppnå. Behoven av militär förmåga varierar dessutom mellan och inom olika operationer.

Vid internationella operationer de senaste åren har det erfordrats förmåga i alla operativa dimensioner, särskilt inledningsvis och i bekämpande roller. Vikten av fungerande sjötransporter, också vid operationer på den egna kontinenten och i områden långt från havet, innebär att få operationer saknar en marin dimension. I många insatser har sjöstridskrafter haft en viktig precisionsbekämpande, skyddande och stödjande roll genom sin förmåga att ta och bibehålla kontroll över ett havs eller kustområde.<sup>19</sup> Vid de flesta insatser har flygstridskrafter en viktig roll för underrättelseinhämtning, precisionsbekämpning och/eller transporter.<sup>20</sup> I stort sett samtliga insatser har, på den strategiska eller operativa nivån, haft behov av markstridskrafter. Vissa insatser har varit mer kustnära,<sup>21</sup> medan andra genomförts i utpräglade inlandsområden.<sup>22</sup> Gemensamt har varit att insatsmiljöerna är komplexa och präglas av operativa helheter snarare än av fokus på någon speciell förbandstyp. Internationella flöden av varor och tjänster över haven har behövt kunna säkerställas. De flesta förbandstyper har behövt kunna genomföra eller stödja insatser på marken.

Erfarenheter visar även att militära enheter under en operations förlopp behöver sättas in under andra förutsättningar och för andra uppgifter än de ursprungligen utformats för. Dagens och morgondagens insatser kräver därför att de militära förbandens uppträdande, organisation och utrustning flexibelt kan anpassas till händelseutvecklingen. Olika förmågor krävs för olika insatser. Olika förmågor krävs även i olika faser av en insats. Uppgiften, aktuellt område och läget i konflikten påverkar behovet av stridskrafter samt logistik- och transportresurser. Det leder till krav på förmåga till organisatorisk flexibilitet, det vill säga förband enkelt kan sättas samman efter behov.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Till exempel Irak, Afghanistan, Elefenbenskusten, Bosnien och Kosovo samt operationen Active Endeavour i Medelhavet, Libanon och operationen vid Afrikas horn.

<sup>20</sup> Till exempel inledningen av konflikten i Bosnien, luftkriget över Kosovo samt Afghanistan.

<sup>21</sup> Till exempel västra Kongo, Liberia och Elfenbenskusten.

<sup>22</sup> Till exempel Kosovo, Afghanistan, Tchad, Darfur och Rwanda.

<sup>23</sup> Sådan organisatorisk flexibilitet benämns i det följande ”modularitet”

Även relativt små förbandsvolymerna kan, om de bidrar med särskild förmåga eller kvalitet, svara för ett väsentligt bidrag inom områden där det internationella samarbetsforat har brister. Efterfrågan på förband för internationella insatser kan mot denna bakgrund inte vara enskilt dimensionerande för försvarsmaktens utformning så länge Sverige är militärt alliansfritt. Ovan förda resonemang ligger i linje med EU:s säkerhetsstrategi som implementeras successivt genom långsiktiga militära samarbetsprocesser som *Head Line Goal*-processen och *Capability Development Process*. Ett närmare samarbete mellan länder i en viss region ligger även det i linje med utvecklingen inom EU. Ett närmare nordiskt militärt samarbetet skall ses även i det perspektivet.

Våra insatser för att tillsammans med andra möta de globala och regionala utmaningarna är centrala för att stärka säkerheten även på den nationella arenan. Dimensionerande på och i närheten av vårt territorium är att, över tiden och utan lång förvarning, kunna möta olika former av påtryckningar, maktinitiativ och kränkningar samt att skydda väsentliga samhällsfunktioner.

Stora områden av vårt land saknar militär infrastruktur och lokala militära förband. Även om risken för att en situation uppstår där förband behöver sättas in på svenskt territorium i dag och den närmaste framtiden är liten, behöver insatsorganisationen ha förmåga till insatser på hela territoriet omfattande såväl mark som sjö- och luftarenan. Storstadsområden har en särskild betydelse. Ett militärt vakuum på Gotland kan skapa särskilda problem om en kris skulle uppstå i närområdet. Det innebär att förband med expeditionär förmåga är väsentliga inte bara för internationella insatser på stora avstånd utan även för insatser på och i närheten av eget territorium. Eftersom hoten mot informationssäkerheten tenderar att öka behöver resurser för att skapa sådan säkerhet vidareutvecklas.

Försvarsmakten har tidigare redovisat<sup>24</sup> att redan små störningar i avgörande funktioner och infrastruktur såsom flöden av varor och tjänster snabbt kan få avgörande konsekvenser för samhällets funktion och den ekonomiska säkerheten. Många sådana funktioner är koncentrerade till storstadsregionerna, där Göteborgs hamnar är av särskild betydelse. Genom en direkt gripbar och myndighetsgemensam förmåga i dessa områden kan en tröskeleffekt som avhåller från olika typer av angrepp erhållas.<sup>25</sup> Om ett angrepp i någon form ändå sker behöver det och dess konsekvenser snabbt kunna hanteras. En viktig dimensionerande grund för den nationella förmågan är därför att Försvarsmakten med kort förvarning skall kunna genomföra säkerhetsfrämjande insatser i alla konfliktnivåer med prioritet till sådana områden.

<sup>24</sup> Se rapporterna från perspektivstudierna 2006 och 2007.

<sup>25</sup> Angrepp kan vara terrorism i olika former där militära medel och / eller metoder används, till exempel angrepp mot kommunikationer och annan infrastruktur eller viktiga och skyddsvärda samhällsfunktioner.



*Långsiktigt* dimensionerande är även att vid ett ökat spänningsläge kunna höja beredskapen för att hantera svårare militära situationer i vårt närområde och på vårt territorium. En operation med en sådan beredskapshöjning behöver kunna pågå under längre tid (månader) och genomföras i samverkan med andra stater i regionen. Genom en sådan förmåga kan Sverige visa ett tydligt ansvar för att höja konfliktröskeln och därmed minska konfliktrisen. Om ett direkt angrepp,<sup>26</sup> i någon form, ändå sker skall detta kunna mötas med lämpliga medel och tillräcklig kraft så att politiska lösningar kan åstadkommas. Försvarsmakten har, i modern tid, aldrig dimensionerats för att Sverige ensamt skall kunna stå emot ett större sådant angrepp. Inte heller framtidens Försvarsmakt kan dimensioneras för att klara en sådan situation utan samarbete med stater som delar våra intressen.

Sammantaget kan konstateras att utvecklingen ställer krav på högre tillgänglighet och användbarhet för Försvarsmaktens förband. Även mångsidighet krävs, nationellt för att kunna verka i alla operativa dimensioner medan mångsidigheten i det internationella perspektivet främst gäller förmåga att lösa olika uppgifter i hela konfliktskalan, i olika regioner i världen och tillsammans med andra stater och organisationer. Krav på ökad tillgänglighet och användbarhet samt på mångsidig förmåga innebär, inom tilldelad ekonomisk ram, att flera förmågor riskerar att tangera eller underskrida gränsen för kritisk volym.<sup>27</sup> Genom internationellt samarbete kan risken för detta minskas genom bättre rationalitet i produktionen, men även genom möjligheten att vid behov kunna dela på bördan vid nyttjandet av en förmåga i en operativ dimension<sup>28</sup> eller på en geografisk arena.

Försvarsmakten har redan i dag få förband. Vid en mer omvälvande säkerhetspolitiskt försämrad utveckling kan därför en successiv uppbyggnad behöva ske över längre tid. Försvarsmakten har tidigare redovisat<sup>29</sup> att en sådan höjning av förmågan är mycket kostsam<sup>30</sup> och tar lång tid. Att kunna genomföra en sådan omfattande höjning av förmågan skall inte vara dimensionerande för Försvarsmaktens utveckling. Grunden kan istället utgöras av kompetensen i de operativa förbanden samt av befintlig infrastruktur. Genom att långsiktigt utveckla och vidmakthålla en användbar och mångsidig förmåga anpassad till den säkerhetspolitiska situationen kan

---

<sup>26</sup> Som visats av analysen är ett sådant angrepp *inte* av karaktären ”invasion” i kalla krigets termer eller med den tidens förbandsvolym, utan är mer att betrakta som ett större maktinitiativ syftande till att påverka balansen i regionen och vår politiska vilja.

<sup>27</sup> Kritisk volym: Den lägsta volym som erfordras för att utnyttja, producera, underhålla och utveckla en förbandstyp.

<sup>28</sup> På marken, på havsytan, under havsytan och i luften.

<sup>29</sup> Se rapporten från perspektivplaneringen 2007.

<sup>30</sup> Se rapporten från Perspektivplaneringen 2007, där det konstateras att en ökning av förmågan att klara ett omfattande militärt angreppshot av invasionskaraktär riktat direkt mot Sverige skulle kosta cirka en extra försvarsbudget per år och ta tio år att åstadkomma.

Försvarsmakten bidra till att undvika en situation som kräver avsevärda förmågehöjande åtgärder.

### 2.3 Militärstrategiska effektkrav

Grunden för militära effektleveranser är förmåga till väpnad strid. Militär effekt, det vill säga insatser som kan komma att leda till väpnat våld, behöver kunna nyttjas i mer komplexa situationer än tidigare. Militära resurser skall kunna leverera en med hänsyn till situationen graderad militär effekt vilket ställer en rad nya krav och minskar en del gamla.

Moderna förband kan leverera en betydligt högre militär effekt än tidigare generationers. Dessutom kan dagens förband, genom informations- och vapenteknologins utveckling, i långt större grad än tidigare utnyttja synergieffekter av varandras olika förmågor. Därför kan förbandsvolymen inte utgöra ensam grund vid jämförelser av möjlig leverans av militär effekt över olika tidsrum. Istället blir begrepp som tillgänglighet, användbarhet och mångsidighet intressanta för att åstadkomma en balanserad militär förmåga som kan leverera önskad effekt där och när den behövs – förutsatt att en adekvat volym förband finns för att möta fastställda säkerhetspolitiska ambitioner och operativa krav.

Kraven på levererad effekt beror av de politiska mål som skall uppnås med hjälp av militära medel i den säkerhetspolitiska situation som råder vid aktuell tid. I långsiktig försvarsplanering behöver emellertid en grundläggande ambitionsnivå avseende krav på effektleveranser bestämmas. Inom ramen för denna ambitionsnivå behöver sedan effektleveranserna kunna varieras över tiden med hänsyn till förändringar i det säkerhetspolitiska läget. Sådana överväganden behöver ta sin utgångspunkt i vilka förband som kan göra mest nytta i varje aktuellt läge i förhållande till andra säkerhetspolitiska verktyg och i förhållande till samarbetande stater och de säkerhetspolitiska eller militära samarbetsorganisationer Sverige är medlem av.

Krav på effektleveranser långt från svenskt territorium, eller i Europa och dess närområden, förväntas föreligga under överskådlig tid. Detta innebär att Försvarsmaktens förband behöver ha förmåga att med för uppgiften rätt resurser inom rimliga tidsramar tillsammans med samverkande stater och andra organisationer kunna leverera önskad effekt där sådan behövs. Eftersom agerandet på den internationella arenan alltid är viljestyrt, styrs kraven på leverans av politisk ambition i varje enskilt fall. Förband behöver därför kunna beredskapssättas utifrån en operativ helhetssyn så att önskad militär effektleverans kan erhållas vid varje enskilt tillfälle.

Med en sådan utgångspunkt kan den internationella förmågan för olika förbandstyper *prioriteras*<sup>31</sup> olika över tiden med hänsyn till aktuella behov hemma respektive på

---

<sup>31</sup> Jämför definitionen avseende dimensionerande (= styrande) förmåga och hur förmågan prioriteras över tiden.

större avstånd. Sådan prioritering behöver kunna ske på relativt kort tid. Prioritering av förmåga över tid och rum behöver därför kunna styras med *beredskap* istället för beslut syftande till långsiktig förstärkning eller utveckling av Försvarsmaktens eller enskild förbandstyps förmåga.

I dagens säkerhetspolitiska situation är kraven på militär effekt på och nära svenskt territorium relativt små. Därför kan huvuddelen av förmågan i dagsläget prioriteras mot internationella insatser. De incidenter<sup>32</sup> som kan komma att behöva mötas i närområdet torde vara begränsade till omfattning och tidsutsträckning. Genom en trovärdig förmåga ska Försvarsmakten kunna bidra till att förebygga att sådana incidenter inträffar. Om de ändå inträffar skall de kunna hanteras snabbt och effektivt. Syftet är att skydda befolkning och samhällsfunktioner, värna territoriet och svenska intressen. Vid mer systematiska kränkningar eller hot vid en eventuell kris i området skall dessa kunna mötas, så att politiska lösningar på krisen kan åstadkommas.

Om säkerhetssituationen i Sveriges närområde förändras negativt ökar kraven på effektleveranser. I en globaliserad värld kan en *begränsad* förändring i säkerhetsläget ske snabbt, inom ramen för det rådande säkerhetspolitiska läget. En sådan situation kan uppstå av någon aktörs maktinitiativ eller som en direkt konsekvens av händelser i andra delar av världen. För att svara mot sådana ökade, men fortfarande begränsade,<sup>33</sup> krav på effektleveranser behövs ett system som medger att beredskapen på förband som är användbara längs hela konfliktskalan tillräckligt snabbt kan ökas. I kombination med att kunna omprioritera förband med hög tillgänglighet för insatser internationellt mot uppgifter på eller i närheten av svenskt territorium skapas möjligheter till effektleveranser som torde kunna svara mot dessa krav.

Sammantaget behöver Försvarsmakten mot bakgrund av ovan förda resonemang dimensioneras för att flexibelt kunna beredskapssätta förband efter kraven på effektleveranser på de olika geografiska arenorna över tiden. Förbanden måste kunna lösa uppgifter längs hela konfliktskalan och kunna sättas samman efter aktuell uppgift och önskat slutläge. En grundförutsättning för att Försvarsmaktens förband framgent skall kunna utveckla önskad effekt är förmåga att koppla samman förbanden eller delar av dem i gemensamma lednings- och informationssystem som passar i den civila och militära ledningsstrukturen. De flesta av de operativa förbanden behöver dessutom vara expeditionära till sin karaktär. Andra förbandstyper och system behövs som komplement till de expeditionära förbanden i syfte att skydda funktioner och befolkning på eget territorium.

---

<sup>32</sup> Här avses maktinitiativ, konfrontationer, kränkningar och konsekvenser i vårt område av konfrontationer eller kriser på längre avstånd.

<sup>33</sup> Jämför till exempel med förhållandena under kalla kriget.

## 2.4 Krav på insatsorganisationens utformning

Försvarsmakten skall bidra till fred och säkerhet samt värna Sveriges intressen nationellt, regionalt, i Europa och globalt. Detta ska kunna ske genom att ge statsmakterna handlingsfrihet att genomföra insatser med substantiella bidrag inom ramen för internationell konflikthantering i säkerhetsfrämjande insatser i olika konfliktnivåer på mark-, sjö-, luft- och informationsarenan. Vårt eget territorium samt vår befolkning och samhällsfunktioner ska kunna skyddas. Den dimensionerande metoden är väpnad strid i hela konfliktskalan. Huvuddelen av insatsförbanden skall vara användbara för internationella säkerhetsskapande insatser. Samtliga insatsförband skall även vara användbara på eller i närheten av det egna territoriet.

Försvarsmakten skall kunna genomföra både snabba, kortvariga insatser och långvariga insatser under ledning av andra aktörer i multinationella sammanhang. Försvarsmakten skall kunna ta huvudansvar för inledande eller kortvariga, begränsade insatser med till exempel snabbinsatsstyrka som har förmåga till gemensam strid. Försvarsmakten skall ha kompetens att kunna delta i ledningen av större internationella insatser i multinationella militära staber eller andra ledningsorgan. Försvarsmakten skall ha förmåga att genomföra ledning av samordnad väpnad strid med mark-, sjö- och luftstridskrafter samt informationsförband.<sup>34</sup>

Försvarsmakten skall verka stabiliserande i närområdet genom ett utvecklat samarbete med grannländerna och genom förmåga att kontinuerligt kunna närvara och ingripa på främst sjö- och luftarenan mot kränkningar och hot mot svenska intressen. Samövningar och gemensam operativ verksamhet skall kunna bedrivas med andra myndigheter, samt med stater med vilka vi delar intressen och värderingar.

Försvarsmakten, i samverkan med andra aktörer (myndigheter och stater) skall ha förmåga att upptäcka avvikelser från normalbilden. Kränkningar av territoriet skall kunna upptäckas och mötas. Tillsammans med andra aktörer skall finnas en flexibel förmåga till insatser för att möta olika former av maktinitiativ riktade mot svenska och med andra stater gemensamma intressen. Förmågan ska, om läget så kräver, kunna ökas så att begränsade väpnade insatser mot svenskt territorium eller svenska intressen i närområdet kan mötas.<sup>35</sup> Detta skall ske genom ett tydligt svenskt ansvarstagande med stabiliserande närvaro med resurser som kan nyttjas i graderade insatser<sup>36</sup> i samarbete med andra aktörer i regionen. Resurser ska finnas för insatser i samtliga operativa dimensioner. Genom en sådan förmåga skall Försvarsmakten tillsammans med angränsande stater och andra myndigheter bidra till ett säkert samhälle, stabilitet i regionen och en positiv utveckling.

<sup>34</sup> Med lägre taktisk nivå avses bataljonsstridsgrupp (motsvarande), flygstyrka (4-6 stridsflygplan) eller fartygsstyrka (2-4 fartyg). Delar av dessa stridskrafter förutsätts kunna understödja varandra.

<sup>35</sup> Till exempel förebygga och hantera störningar i fria handels- och energiflöden där militära eller andra väpnade metoder nyttjas av någon aktör, samt terroristbekämpning

<sup>36</sup> Med graderade insatser förstås insatser som styrs efter behov av nyttjande av militärt våld efter situation och hur den utvecklas.

I händelse av en avsevärt försämrad säkerhetspolitisk utveckling skall Försvarmakten ha förmåga att, efter successiva beslut och resurstilldelning, utvecklas och förstärkas för att kunna avvärja olika former av mer omfattande kriser och angreppsformer. Denna uppgift är dock inte dimensionerande för Försvarmaktens utformning.

Försvarmakten skall sträva efter att vidmakthålla de kompetenser som kan behövas för att i framtiden förstärka förmågan. Detta skall främst ske genom den kompetens som utvecklas inom ramen för produktion och nyttjande av den förmåga som krävs för i dag mer aktuella uppgifter. I undantagsfall kan det dock behöva ske genom särskild kompetensbevarande verksamhet.

## 2.4.1 Försvarmaktens övergripande uppgifter och deluppgifter

### 2.4.1.1 Nationella arenan

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

- *Avhålla ifrån, Kontrollera och Avsluta* kränkningar.
- Bidra till att *Förhindra, Förvarna, Evakuera* och *Skydda* vid terroristangrepp mot Sverige.
- *Avhålla ifrån, Kontrollera* och *Avsluta* systematiska och långvariga kränkningar samt sabotage.
- *Evakuera* och *Skydda* stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred, t ex naturkatastrof, olyckor (ej dimensionerande).

Upptäckt av kränkningar skall kunna ske med signalspanings-, underrättelse- och informationsförband. Ingripande mot kränkningar skall kunna ske med främst stridsflyg och marina förband.

Stöd till polismyndigheten vid hantering av terroristangrepp och sabotage skall kunna ske med främst underrättelse-, bevaknings- och specialförband. Stöd skall också kunna lämnas med stridskrafter som kan verka i luft- och sjöarenan.

Polismyndigheten skall kunna stödjas med hantering av oexploderad ammunition (OXA). CBRN-händelser riktade mot samhället skall kunna upptäckas och effekterna skall kunna hanteras.<sup>37</sup>

Ingripande mot systematiska kränkningar skall kunna göras med främst stridsflyg-, luftvärns-, sjöstrids-, ubåts- och amfibieförband. Minröjningsenheter säkerställer vid

---

<sup>37</sup> Begreppet CBRN är förkortning för *Chemical, Biological, Radioactive and Nuclear*. Det kan på svenska, något förenklat, sammanfattas som spridning av farliga ämnen.

behov utnyttjandet av sjötransportleder och hamnar. Helikopterförband utnyttjas för taktiska transporter och sjöoperativ verksamhet.

Stöd till samhället lämnas med de resurser som finns tillgängliga.

På den *nationella arenan* skall Försvarmakten, förutom att över tiden kunna *förebygga*, dessutom efter beredskapshöjning:

- *Avhålla* ifrån, *Dämpa* och *Kontrollera* begränsat angrepp mot Sverige.
- *Avhålla* ifrån, *Dämpa*, *Kontrollera*, *Skydda* och *Avsluta* väpnat angrepp med begränsat mål.
- *Avhålla* ifrån, *Förvarna*, *Kontrollera*, *Skydda*, *Försvara* och *Avsluta* väpnat angrepp.

Ovanstående deluppgifter förutsätter att underrättelse- och informationsförband används för att i god tid upptäcka förberedelser till väpnade angrepp.

För att *avhålla* ifrån och *ingripa* mot ett väpnat angrepp med begränsat mål erfordras att Försvarmakten kan genomföra en generell ökning av volymen och bredden av förband och förmågor relativt det grundläggande förmågebehovet.

För att hantera ett framtida 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, sjöstridsförband samt artilleri-, luftvärn-, ingenjör- och mekaniserade förband. Denna deluppgift skall dock inte vara dimensionerande för Försvarmaktens utformning.

#### **2.4.1.2 Regionala arenan**

På den *regionala arenan* skall Försvarmakten omgående kunna bidra till förebyggandet och hanterandet av störningar i regionala handels- och energiflöden med de militärstrategiska effektkraven *Förvarna*, *Skydda* och *Avhålla*. Dessa deluppgifter löses främst genom signalspanings-, underrättelse och informationsförband med god förmåga att upptäcka störningar och sabotage. *Ingripande* mot störningar i regionala handels- och energiflöden sker med främst stridsflyg och sjöstridsförband. *Skydd* av egen verksamhet sker med främst underrättelse-, bevaknings- och specialförband. Sjöstridsförband säkerställer vid behov utnyttjandet av sjötransportleder och hamnar. Ammunitionsröjningskompani skall kunna stödja polisen med hantering av oexploderad ammunition (OXA) vid misstanke om sabotage mot objekt.

Efter beredskapshöjning skall Försvarmakten dessutom kunna bidra till stabilitet vid allvarliga konflikter i närområdet med de militärstrategiska effektkraven *Avhålla*, *Förhindra*, *Försvara*, *Evakuera*, *Skydda*, *Kontrollera*, *Dämpa*, *Avsluta* och *Återbygga*. Dessa deluppgifter löses genom att bidrag till stabilitet vid allvarliga konflikter i första hand lämnas 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 sjöstridsförband och stridsflyg som baseras på svenskt territorium. Marina förband säkerställer vid behov utnyttjandet av sjötransportleder och hamnar.

### 2.4.1.3 Europeiska och globala arenan

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

- Bidra till att *Förhindra, Skydda, Kontrollera* och *Avsluta* vid hanterande av regionala konflikter.
- Bidra till att *Förhindra, Skydda, Kontrollera, Avsluta* och *Återbygga* vid hanterande av sönderfallande stater.
- Bidra till att *Kontrollera, Avhålla, Försvara* och *Skydda* vid hanterande av störningar i globala handels- och energiflöden.
- Bidra till att *Dämpa, Förhindra* och *Skydda* vid terroristbekämpning.

Avseende ledningsfunktionen löses ovanstående deluppgifter genom att bidrag till säkerhetsfrämjande verksamhet utgörs av stabspersonal på operativ och taktisk nivå. Bland de förbandstyper som är avsedda att bidra till spaning och underrättelseinhämtning återfinns bland annat flygspanings- och flygstridsledningsförband. Exempel på förbandstyper som kan avdelas för verkan mot markmål är mekaniserade förband och artilleriförband. Exempel på bidrag för verkan mot sjömål är sjöstrids-, ubåts- och amfibieförband. För verkan i, från och/eller genom 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. Bidrag till fredsfrämjande insatser kan i huvudsak utgå från alla förbandstyper.

## 2.4.2 Kapacitets- och förmågeutveckling inom Europa

### 2.4.2.1 Metod

Den övergripande utgångspunkten när det gäller de långsiktiga militära utvecklingen inom EU utgörs av den Europeiska säkerhetsstrategin (ESS). I den bildar terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, sönderfallande stater samt organiserad brottslighet den ram inom vilken strategisk försvarsmaktsplanering genomförs både i<sup>38</sup> och utanför<sup>39</sup> EU:s rådsstruktur. I underlagsarbetet med EU *Long*

<sup>38</sup> Till exempel EU:s militära kommitté (*European Union Military Committee, EUMC*)

<sup>39</sup> Europeiska försvarsbyrån (*European Defence Agency, EDA*)

*Term Vision* (LTV) har även långsiktiga behov av utveckling som ligger utanför eller bortom ESS behandlats utifrån ett strikt behovsperspektiv på samma sätt som tillämpats inom perspektivstudien. Underlag från hela denna process har successivt jämförts med de analysresultat som den svenska perspektivstudien tagit fram. Slutsatser har dragits och rapporterats i delrapporterna 2006 och 2007.

I arbetet med av studien föreslaget Försvarsmaktskoncept, mot bakgrund av tidigare genomfört och rapporterat arbete, har det långsiktiga behovet av svenska förband inom EU analyserats. Inledningsvis har resultatet från EU:s kortsiktiga kapacitets- och förmågutvecklingsprocess som sträcker sig fram till och med 2010 analyserats. Syftet var att utifrån ett EU perspektiv identifiera vilka anmälda svenska bidrag i EU:s styrkekatalog<sup>40</sup> som bedömdes vara av särskilt värde för unionens samlade förmåga. Därefter analyserades resultatet från EU:s motsvarighet till perspektivstudien, LTV. I det arbetet behandlades utmaningar och möjligheter avseende teknik, strategiska dimensioneringsgrunder samt dimensionerande aktörer och hot.

Resultatet redovisas nedan och i bilaga 3 som behov av långsiktiga nyckelkapaciteter och förmågetrender. Eftersom anmälningar till EU styrkeregister är politiska beslut inom respektive medlemsstat och således inte speglar den faktiska tillgången på förband i Europa över aktuell tidsperiod var det nödvändigt att analysera den reella långsiktiga bedömda tillgången på förband inom Europa i tjugooårs perspektivet. Mot bakgrund av dessa analyser har slutsatser dragits avseende vilka av de i studien behandlade svenska förband och förmågor som bedöms vara av störst värde för EU under perioden fram till 2025. Dessa slutsatser har nyttjats för en känslighetsanalys av föreslagen insatsorganisation och har i viss utsträckning tillåtits påverka föreslagen tillgänglighet, kvalitet och förbandsvolym.

En utförligare beskrivning av analysen samt en övergripande beskrivning av EU:s process avseende försvarsmaktsplanering framgår av bilaga 3.

### **Svenska bidrag i perioden fram till 2010**

Den metod som tillämpas för att redovisa hur förband bidrar till olika förmågor är kongruent med den svenska förmågemodellen. Analysen har därmed kunnat genomföras jämlikt det underlag som legat till grund för EU *Capability Development Process*. Resultatet visar att de svenska bidrag<sup>41</sup> som anmälts till EU styrkeregister utgör värdefulla bidrag för EU samlade militära förmåga. Flera förband täcker väsentliga kvalitativa brister (till exempel NBG och mekaniserade förband där förmågan att modulärt hantera olika hotnivåer utgör ett väsentligt kvalitativt tillskott). En del andra förband tillför en stor del av den samlade efterfrågade förmågan, vissa förband upp till 50 % (amfibieförbanden).

---

<sup>40</sup> *Force Catalogue* (FC 07).

<sup>41</sup> En samlad bild av svenska beslutand bidrag återfinns i Regeringens beslut 3, Fö 2007/982/S/ 07—04-12.



### Behov av militär insatsförmåga för perioden 2010-25

EU har långsiktigt behov av en stor förmågebredd med kvalitativa multifunktionella förband. Lätta förband skall tillfälligt kunna sättas samman till stående insatsstyrkor och kunna varieras över tiden.<sup>42</sup> Behovet av förstärkningsresurser (*enablers* och *Combat Support Units*)<sup>43</sup> är uttalat. Vissa av dessa är avgörande för den samlade operativa förmågan. Exempel på sådana, redovisade som långsiktiga behov, är förband som kan hantera biologiska och kemiska hot, ingenjörsförband med förmåga att skapa infrastruktur, amfibieförband med förmåga att skapa kontroll i områden där försörjningslinjer kanaliseras, mekaniserade förband med flexibel förmåga att skapa kontroll på marken, stridsflyg i multirolefunktion och ytstridsfartyg med förmåga till skydd nära kust.

Inom ledning och informationsarenan är behovet av bred förmåga med hög kvalitet uttalat. Inom området för ISTAR, HUMINT och IMINT<sup>44</sup> krävs långsiktigt ökad kvalitativ och kvantitativ förmåga inom exempelvis specialförband, bemannade och obemannade flygande plattformar samt en ökad analysförmåga inom staber. Det föreligger även ett behov av att utveckla förmågan att hantera hot från irreguljära aktörer, inkluderat terrorism och spridning av massförstörelsevapen. Konsekvenser av olika hot och risker bedöms kunna spridas till EU territorium vilket ställer krav på förmåga att övervaka, upptäcka samt identifiera dessa hot. Det konstateras att användbarhet för specifika förmågor bör prioriteras.

Perspektivstudien har identifierat ett antal trender när det gäller medlemsstaters militära förmågeutveckling.<sup>45</sup> När det gäller markförband sker en fortsatt utveckling av lättare mekaniserade förband. Förmågan till urban strid blir allt viktigare. I det kortare perspektivet finns det relativt gott om förband, men med skiftande kvalitet och interoperabilitet. Efterhand ökar kvalitet och tillgänglighet på bekostnad av kvantitet. Förmåga att uppträda med tillfälligt sammansatta förband kommer att ta lång tid att uppnå för de flesta stater. På längre sikt identifieras även ett stort omsättningsbehov av stridsfordon.

Marina förband utvecklas mot allt mer expeditionära enheter med ökad förmåga att verka i mer kustnära områden. Förmåga till stöd av markoperationer finns och bibehålles. En tydlig satsning på marininfanteri sker för amfibiska operationer. Idag är förmågan till kontroll på öppet hav mycket god. Förmågan till kustnära kontroll på

---

<sup>42</sup> Källor utgörs av *Initial Long Term Vision* och dess konkretisering inom ramen för utarbetandet av CDP, *Requirement Catalogue 05*, *Force Catalogue 07* och *Progress Catalogue 07*, MUST omvärldsbedömning samt budgetpropositionen.

<sup>43</sup> Förstärkningsresurser utgörs inom EU på strategisk och operativ nivå av *Enablers* och på taktisk och stridsteknisk nivå av *Combat Support Units*.

<sup>44</sup> ISTAR utgörs exempelvis av satelliter, HUMINT av specialutbildade soldater på plats i operationsområdet och IMINT av plattformar och system med förmåga till kvalificerad bildalstring.

<sup>45</sup> Underlag framtaget inom MUST.

grunda och trånga vatten med olika typer av förband vid olika faser i en operation är låg under perioden. Inom EU har identifierats ett fortsatt behov av att genom multilateral samverkan öka den strategiska sjötransportkapaciteten, vilket Europas medlemsstater trots satsningar får svårt att svara mot.

Europa har idag mycket god förmåga inom området för luftförsvar. Denna förmåga bedöms bestå även i det längre perspektivet. Även om EU:s styrkekatalog (FC 07) har identifierat brister inom attackförmågan har detta inte identifierats som en risk i EU:s kapacitets- och förmågeutvecklingsprocess, eftersom den samlade förmågan hos EU medlemsstater är god vad avser markmålsbekämpning från luften.

Luftstridsstridskrafterna omsätts och moderniseras successivt med minskande kvantiteter som konsekvens. Lufttankningsflottan är gammal. Förmågan är en dokumenterad brist vilken består trots vissa nytillskott under perioden. Den strategiska flygtransportkapaciteten bedöms öka efter 2014 och bör på sikt i stort kunna motsvara behoven. Tillgången på helikoptrar för taktiska transporter och Medevac med tillräcklig kvalitet kommer inte att under perioden möta behoven trots att satsningar genomförs. Det har även identifierats kvantitativa och/eller kvalitativa brister ifråga om understödjande resurser vid operationer, bland annat ifråga om flygbasförband (APOD).

Logistikförband utgör nationella ansvar för att stödja de resurser som medlemsstaterna anmäler, varför ingen redovisning av sådana behov föreligger.

### **Slutsatser för svensk förmågeutveckling och efterfrågade bidrag i perspektivet 2010-25**

De brister som redovisas i EU *Capability Development Process* bedöms mot bakgrund av medlemstaternas militära utveckling bestå under huvuddelen av perioden. Anledningen till detta är främst att det planeringsbara utrymmet är begränsat på grund av bindningar och arv som består under lång tid. Detta innebär att huvuddelen av de svenska förband som i dag är anmälda till EU styrkeregister, även fortsättningsvis kommer att täcka brister och utgöra värdefulla bidrag till den Europeiska gemenskapens samlade militära förmåga. Särskilt gäller det de förband som redan i dag täcker störst brister samt utgör de väsentligaste bidragen kvalitativt och kvantitativt. Det kan också konstateras att den svenska långsiktiga utvecklingen generellt i stort sker i linje med EU:s efterfrågan på olika förmågor och förbandstyper. När det gäller balansen mellan tillgänglighet, användbarhet (i EU-termer kvalitativ utveckling) och volym visar analysen att tyngdpunkten skall ligga på de två förra parametrarna. Behoven av en bred förmåga är uttalade, vilket tillsammans med behoven att kunna agera längs hela konfliktskalan pekar på behov av en mångsidig förmåga.

Behovet av förmågebredd inom området ledning och information gör att svenska kompetenser inom dessa områden kan tillföra efterfrågad kapacitet. Exempel på sådan

förmåga är NBF-relaterad utveckling inom MNE, stabsförband typ (F)HQ samt flygande enheter såsom ASC 890 och S 102 B, samt specialförband.

Svenska förband för markoperativ verksamhet kan bidra substantiellt när det gäller förmåga att modulärt bygga upp högkvalitativa förband för olika hotnivåer, uppgifter och områden med en lämplig mix av lätta enheter och enheter med god skyddsnivå (mekaniserade förband). Den svenska kvalitativa förmågan i dessa avseenden kommer även fortsatt att vara starkt efterfrågad.

På den maritima arenan bör kvalitativ förmåga till undervattensstrid på grunda vatten fortsätta att erbjudas liksom förband som kan bidra med förmåga till kustnära kontroll. Den kort- och långsiktiga förmågan inom dessa områden bedöms inte tillgodoses under perioden utan svenska bidrag.

När det gäller bidrag med luftstridskrafter utgör helikopterförband för taktiska transporter och Medevac den långsiktig viktigaste resursen. Sverige kan, då det nya helikoptersystemet blir operativt, bidra med väsentlig kapacitet i detta bristområde. En svensk förmåga att bekämpa markmål (Close Air Support) kan vara ett bra bidrag, även om området inte värderas som ett högriskområde (allvarligt bristområde) inom EU. Om Sverige skall bidra med system som till exempel JAS 39 behöver bidraget även omfatta basresurser.

De svenska förband och förmågor som mot bakgrund av ovan redovisade analys är särskilt viktiga i ett EU-perspektiv i perioden från 2010 till 2025 redovisas i nedanstående tabell. Kommentarer avseende vilka kvalitativa förmågor som bör utvecklas återfinns inom parentes. Asterisken (\*) innebär att Sverige idag antingen bidrar med 50% eller mer av förmågan inom EU eller täcker en kritisk brist över tiden.

Flyg	Mark	Sjö	Stöd/Övrigt
* HKP (Taktisk Tp och Medevac Pooling)	* Lätt mek <sup>46</sup> , (urban strid, flexibelt skydd, kvalitet, modularitet), BG.	Korvett med mröj, amf och Ub. (Littoral- förmåga kontroll och eskort; Yt- o UV strid nära kust grunda vatten).	* (F)HQ – Analys (ISTAR, HUMINT, IMINT)
* ASC 890 - A/C AEW&C (Spaning och ledning)	Lätt inf (Kvalitet, rektionsförmåga, Force Protection)	* Amf (Hamnar Force Protection, kustnära kontroll, HUMINT)	CBRN (Irreguljära hot)

<sup>46</sup> De svenska bidragen har sin efterfrågan i förmågan till skalbar sammansättning där skyddsnivå och funktioner modulärt kan anpassas till uppgift, område och hotnivå på hög kvalitativ nivå.

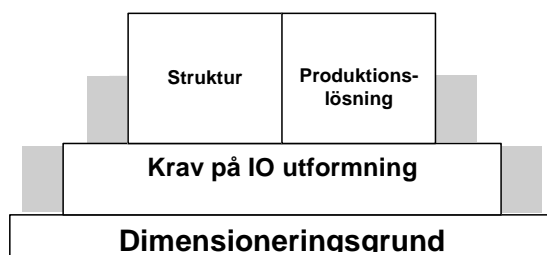
Flyg	Mark	Sjö	Stöd/Övrigt
Strat Tp (Heltäckande bidrag genom pooling)	SOF (SF, LB bat, Jäg, Amf) (HUMINT, IMINT).	Stridsstödsftg Strategiska transporter, stöd	* APOD (Interoperabilitet)
UAV (IMINT, Taktisk Span)			Enhet för skydd av nätverk (Irreguljär hot)
* S 102 B- A/C SIGINT (Stand Out)			Intel - Analys (ISTAR, HUMINT, IMINT)
JAS i attackroll (Prio i BP 09, Brist i FC 07, EU 2010) med integrerade basförband			CIVMIL koordinering (Irreguljär hot)
			Satellit* - ISTAR, IMINT (Pooling)

Tabell 1 Svenska förband och förmågor som är särskilt viktiga i ett EU-perspektiv i perioden från 2010 till 2025

### 3 Insatsorganisationens utformning

#### 3.1 Grunder

Detta kapitel redovisar ansatta grundprinciper för insatsorganisationens struktur, förbandstypernas antal och beredskapssättning, samt operativa utnyttjande. Där så är relevant skall principerna även nyttjas för utformning och optimering av vald produktionslösning.

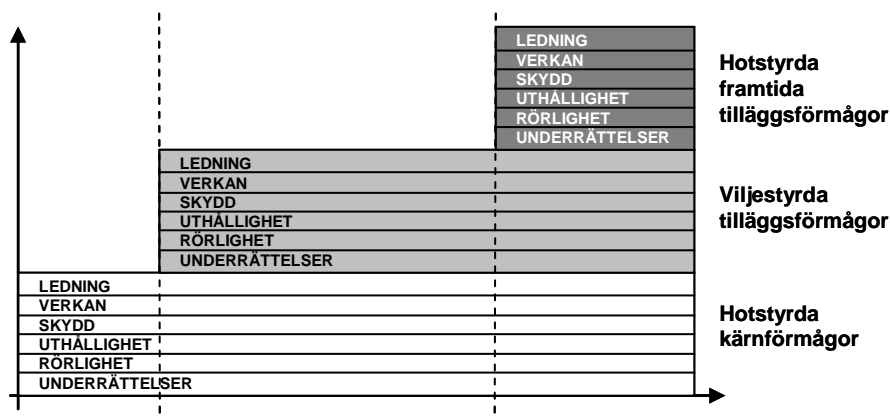


Figur 4: Sammanhanget dimensioneringsgrund - operativa krav - struktur/produktionslösning

## 3.2 Operativa förmågor

### 3.2.1 Grundläggande förmågor

Försvarsmaktens mest grundläggande förmågor indelas i ledning, verkan, rörelse, skydd, uthållighet och underrättelser (inklusive information). Effektkraven för grundläggande förmågor förändras över tiden beroende på bland annat hot- och insatsmiljö. De förmågekrav som alltid måste kunna innehållas utgör Försvarsmaktens ”kärnförmågor”. I bilaga 2 redovisas i mer detalj effektkraven över tiden på Försvarsmaktens grundläggande förmågor.



Figur 5: Grundläggande förmågornas indelning i hot- och viljestyrda förmågor

Med hotstyrda kärnförmågor avses primärt sådana insatsförmågor som konstituerar Försvarsmaktens existensberättigande som ett av statsmakternas många maktmedel för säkerhetsfrämjande arbete. Kärnförmågorna utgör sammantaget den nationella ”grundplatta” som säkerställer möjligheten att hävda landets territoriella integritet och självständiga ställning – de så kallade vitala intressena. Även om huvuddelen av Försvarsmaktens insatsförband har förutsättningar att i någon form producera kärnförmågor för att möta hot mot den territoriella integriteten, är det i första hand en uppgift för stående förband med hög beredskap.

De viljestyrda tilläggförmågorna är sådana insatsförmågor som Försvarsmakten förväntas kunna producera för att statsmakterna skall kunna agera på olika geografiska arenor, i förekommande fall i samverkan med och/eller på uppdrag av olika överstatliga organisationer och koalitioner, för hävdande av Sveriges vitala intressen och värdeintressen.

Hotstyrda framtida tilläggförmågor utgörs av sådana insatsförmågor som kommer att erfordras för att försvara Sverige mot väpnade angrepp i större skala. De bedöms emellertid inte erforderliga i dagens omvärldsläge, alternativt uppfattas de kunna tillgodoses genom utnyttjande av samhällets samlade förmåga att leverera försvarseffekt. Utveckling och vidmakthållande av framtida hotstyrda

tilläggsförmågor behöver därmed inte belasta försvarsbudgeten på kort och medellång sikt.

### 3.2.2 Kärnförmågor och sekundärförmågor

Kärn- och sekundärförmågor har i perspektivstudien använts som skalbara begrepp. De har använts både för att beskriva Försvarens samlade operativa förmåga och för enskilda förbandstyper. Väl definierade kärn- och sekundärförmågor för förbandstyperna i föreslagen insatsorganisation utgör bland annat grund för utformning av tillfälligt behovs- och uppgiftsanpassade större insatsförband.

En kärnförmåga konstituerar Försvarens och/eller en viss förbandstyps existensberättigande. En kärnförmåga är unik i så motto att ingen eller få andra aktörer kan producera och vidmakthålla annat än delar utav den. Om en kärnförmåga tas bort leder den till märkbara förmågebrister i den samlade insatsförmågan. Vissa förbandstyper kan ha flera kärnförmågor, men alla har minst en.

Sekundärförmågor är sidoeffekter av Försvarens och/eller en förbandstyps utformning, personalsammansättning, personell utbildningsstatus eller materiell innehåll. En sekundärförmåga innebär att Försvarens eller en viss förbandstyp kan insättas för att lösa uppgifter som den inte primärt har tagits fram för att lösa.

Så långt möjligt skall strävan vara att bevara största möjliga bredd av kärnförmågor, så att insatsorganisationen som helhet förmår producera alla de hot- och viljestyrda insatsförmågor som erfordras för att tillgodose den krav- och behovsbild som följer av givna försvarsuppgifter och den militärstrategiska dimensioneringsgrunden. Därav följer att eventuella behov att reducera i en förbandstyps sammansättning i första hand bör göras genom att vidmakthållandet av dess sekundärförmågor nedprioriteras. Uppstår en brist i en förbandstyps sekundärförmågor bör detta kompenseras genom en sammansättning av olika förbandstypers kärnförmågor, så att en förbandstyps svagheter uppvägs av en annan förbandstyps styrka.

### 3.2.3 Operativ grundförutsättning

Utbyte av information mellan insatsorganisationens olika ledningsnivåer samt med samverkande civila myndigheter och organisationer förutsätter tillgång till driftssäkra och skyddade kommunikationssystem. En grundförutsättning för att Försvarens skall kunna utveckla önskad operativ effekt i alla uppgifter, insatsmiljöer och tidsperioder är därför god förmåga att upprätta, vidmakthålla och administrera data- och telekommunikation. Över tiden finns även behov av kvalificerad underrättelsetjänst för såväl strategiska, operativa som taktiska behov i olika scenarier och geografiska arenor.

De operativa grundförutsättningarna ställer särskilda krav på tillgång till tekniska system och sensorer. Av detta följer behov av tillgång till kommersiella

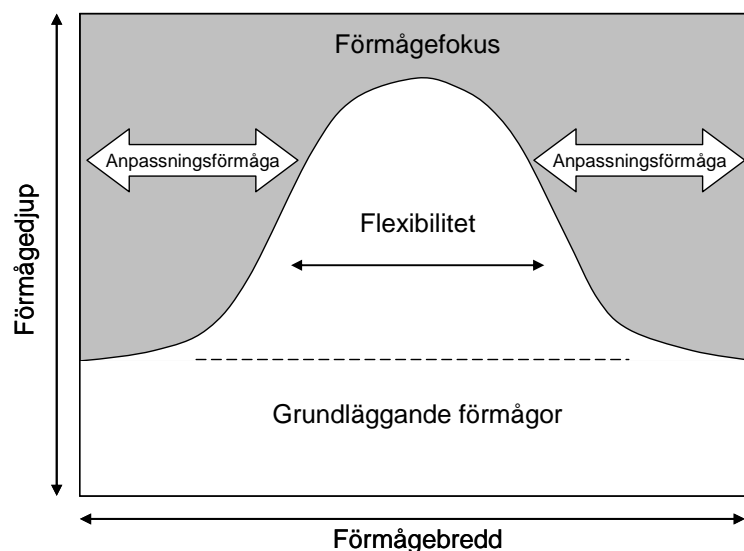
sambandssystem, men även av försvarsunik infrastruktur för kommunikation samt behovsanpassad tillgång till satellitbaserade kommunikations- och inhämtningssystem.

För att möjliggöra alla typer insatser, modulärt eller i större förband, såväl självständigt eller som en del av en större, flernationell, operation erfordras vidare en ensad och gemensam utveckling av kommunikationssystem och ledningsfilosofier som är harmoniserade med tänkta samarbetspartners.

### 3.3 Mångsidighet

Begreppet mångsidighet avser förmåga att bedriva operativ verksamhet i alla operativa dimensioner i alla konfliktnivåer. Mångsidighetskravet skall kunna mötas genom tillgång till en relativt stor bredd på förmågor i ett antal förband som enskilt eller behovssammansatt kan skapa verkan i alla funktionella arenor och konfliktnivåer.

Vidare måste insatsorganisationen ha tillräcklig inbyggd flexibilitet för att kunna anpassas till variationer i önskat förmågefokus. Över tiden erfordras emellertid vidmakthållande av de grundläggande förmågor, i första hand för hotstyrda insatser mot landets suveränitet och självständighet.



Figur 6: Sammanhanget förmågebredd - förmågedjup – förmågefokus

### 3.4 Användbarhet

Försvarsmaktens förband skall kunna utveckla hög tillgänglighet och vara användbara i ett brett spektrum av uppgifter, självständigt eller tillsammans med andra stater och myndigheter, på eller i anslutning till vårt territorium, inom och nära Europa samt

globalt. Förband skall finnas för insatser i alla operativa dimensioner. Försvarsmakten skall kunna öka sin förmåga till internationella insatser.

Användbarheten är förbandens möjligheter att utnyttjas i aktuella operationsområden, operativa dimensioner och uppgifter. Det omfattar bland annat kompetens, materiell och personell kvalitet, interoperabilitet, modularitet och möjligheten att sättas samman för att utöva väpnad strid längs hela konfliktskalan. Huvuddelen av alla förband kan användas såväl nationellt som internationellt.

Förbandens kvalitet bör vara jämförbar med möjliga samarbetspartners och tillräcklig för de uppgifter som skall lösas i olika geografiska arenor och operativa dimensioner. Förband skall kunna prioriteras över tiden mot behov i de olika geografiska rummen. Detta kräver en väl utvecklad underrättelsetjänst. Volymen av förband måste vara tillräcklig för de grundläggande operativa behoven inom respektive operativ dimension. Ingen förbandstyp skall underskrida kritisk volym. Strategiskt samarbete med andra nationer (främst Norge och Finland) ger nya möjligheter att över tiden undvika risken för att underskrida den kritiska volymen ifråga om utbildning, underhåll och utveckling.

### **3.4.1 Interoperabilitet och internationell standard**

För att säkerställa dimensioneringsgrundens krav på användbarhet måste alla Försvarsmaktens förband i allt väsentligt vara utformade i enlighet med internationell<sup>47</sup> standard, både ifråga om organisation och materiel. För att uppfylla kravet på kvalitet bör även doktriner, utbildning och organisation i allt väsentligt följa internationell standard.

Försvarsmaktens bidrag till insatser sker i multinationell kontext varför ledningspersonal och förband måste kunna inordnas i ledningsstrukturen för organisationer som EU, Nato och FN.

### **3.4.2 Tillfällig indelning, modularitet och generella förband**

Snabba händelseutvecklingar och möjliga hot skall kunna hanteras flexibelt. Detta fordrar en anpassningsbar förbandsstruktur samt att genomförandet av insatser successivt kan anpassas till förändrade förutsättningar. Insatsorganisationens förband skall kunna sättas samman efter aktuellt läge, uppgifter och område i tillfälligt sammansatta stridsgrupper. En sådan anpassning skall kunna medge insatser i aktuella funktionella arenor<sup>48</sup> och i hela den operativa kedjan från upptäckt, till ledning av och insats med rätt avpassade förbandsvolymer och -typer. Aktuella förband kunna personalförsörjas med soldater och officerare ur olika förbandstyper för de grundläggande funktionerna.

<sup>47</sup> Med internationell standard avses Nato-standard som är den som EU nyttjar och Sverige använder för PARP-mål.

<sup>48</sup> Med funktionella arenor menas under ytan, på ytan, på marken, i luften samt i informationsarenan



Hela förbandet eller moduler av förbanden måste kunna ingå i en tillfälligt sammansatt styrka utformad efter operativa eller taktiska behov och uppgifter för att kunna leverera efterfrågade effekter. Den sammansatta stridsgruppen kan innehålla förbandsdelar ur alla försvarsgrenar och truppslag, men måste kunna fungera som en sammanhängande helhet.

Modularitetens grundtanke – att förband sätts samman utgående från uppgiften – är inte ny<sup>49</sup> utan har tillämpats av Försvarsmakten sedan lång tid tillbaka i varierande grad. Att ingå i behovssammansatta stridsgrupper, utgör grunden för insatser, både nationellt och internationellt. I framtida insatsmiljöer bedöms det bli allt viktigare att förband kan sättas samman i ökad variationsgrad och med snävare tidsförhållanden. Behovet av modularitet skall samtidigt balanseras mot behovet av samträning av förband som snabbt skall kunna användas.<sup>50</sup>

Ett sätt att möta detta är att utveckla mer generella förband. Grundat på detta behöver en mer gemensam grundläggande soldat-, befattnings- och förbandsutbildning skapas. Påverkan och konsekvenser på utbildningssystem samt materieförsörjning bedöms utöver en utökad handlingsfrihet i nyttjande av personalen innebära ökad kostnadseffektivitet.

Modularitet måste ta hänsyn till tre huvudsakliga faktorer:

- Tekniska; gränssnitt för ledningssystem, gemensam materiel och logistik.
- Konceptuella; gemensam utbildning, metodik, taktik och erfarenhet.
- Moraliska; gemensam förståelse för ledarskap och värdegrund.<sup>51</sup>

Exempel på ett delvis modulärt organiserat förband är NBG, vilket innebär att det är anpassat till uppgiften och de krav som ställs inom ramen för EU. I föreslagen struktur i PerP sätts förband som NBG samman i huvudsak av stående eller kontrakterade förband med höjd beredskap och där styrkan vid eventuell insats sätts samman efter föreliggande behov.

Med en ökad grad av stående förband och förband med beredskapskontrakt är förutsättningarna större att skapa modularitet. Förbanden har längre utbildning och anställningstider jämfört med idag vilket skapar möjligheter till nödvändig samövning och samträning. Detta skapar kunskap och förståelse för taktik och stridsteknik. I och med detta skapas möjlighet att dra gemensamma erfarenheter inför fortsatt utveckling.

---

<sup>49</sup> Armensutvecklingsplan utgåva 1 HKV 2007-10-10, nr 01600:70591

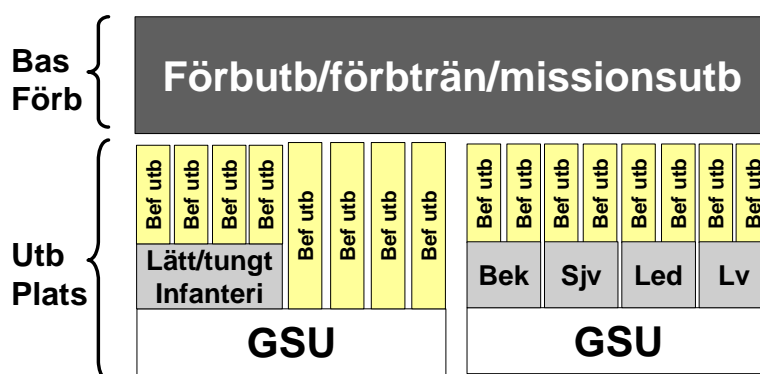
<sup>50</sup> Försvarsmaktens utvecklingsplan 2008, 2007-03-30 nr 23320:64655

<sup>51</sup> Insatsmoduler – Ett förslag till marin tillämpning, SSS 2007-11-27 nr 21 200:80774

Ett sätt att lösa kravet på förbandsutveckling, materielanskaffning, utbildning och samträning är att utveckla ”generella förband”. En skyttegrupp bör till exempel i framtiden vara organiserad, utrustad och utbildad på ett likartat sätt oavsett om den tillhör mekaniserad bataljon, luftburen bataljon, amfibiebataljon eller närskyddskompani. Detta kan sedan appliceras på skyttepluton och skyttekompani. Vissa variationer måste dock vara möjliga beroende på respektive förbands särart.

Beskrivna principer för generella förband innebär konsekvenser för utbildningssystemet som att bilda rena utbildningsplattformar inom grundorganisationen. Den totala volym av 4300 soldater/sjömän som tillförs organisationen varje år kan delas upp i två inryckningar, vid årsskiftet och vid halvårsskiftet vilket ställer andra krav på grundorganisationen, än idag. Sannolikt behövs ett antal plattformar för funktionsutbildning såsom ledning, bekämpning, logistik mm. Övriga enheter i grundorganisationen kan utgöra läger/baser för de stående förbanden där det i huvudsak genomförs vidmakthållande utbildning, förbandsutbildning och förbandsträning. Detta bedöms innehålla rationaliserings- och besparingspotential.

En viktig faktor som måste beaktas vid utvecklandet av såväl modularitet och generella förband med centraliserad utbildning, är de moraliska faktorerna, till exempel förbandsanda och tydlig tillhörighet. De kan vara avgörande för såväl rekrytering som moral vid insats.



Figur 7: Exempel på samordnad utbildning

### 3.5 Tillgänglighet

Avgörande för att användbarheten och mångsidigheten skall komma till nytta är möjligheten att sätta in rätt förband i rätt tid samt att bedriva operativ verksamhet under den tid som erfordras med hänsyn till operativa och politiska mål. Det omfattar således både snabb reaktion och tillräcklig uthållighet inom hela den operativa kedjan (upptäckt – ledning – insats) och därmed allt från beredskapshållning av materiel till

personell beredskap samt ett personalförsörjningssystem som medger flexibel beredskapshållning av förband.

Tillgänglighetskravet förutsätter att förband, beredskap och förmågeutveckling anpassas mot förväntade krav såväl över tiden som mot för tillfället givna prioriteringar. Hela förbandsenheter behöver inte sättas i samma beredskapsgrad. I hög beredskap sätts främst de delar som utgör *kärnförmågorna* hos förbandstypen. Hänsyn måste dock tas till systemspecifikt stöd. Delar av förbanden måste kunna sättas in omedelbart. I de fall förband sätts in behöver dessa inte under tiden insatsen pågå ersättas med andra förband i hög beredskap. Avgörande för användbarheten är personalförsörjningssystem och avtal som gör att förbanden kan nyttjas i aktuella uppgiftsspektrum och insatsområden.

I föreslagen struktur skall i första hand de stående insatsförbanden nyttjas för insats.<sup>52</sup> När ett stående förband inte är insatt har det varierande beredskap. Till beredskap för insats nyttjas både de stående och de kontrakterade insatsförbanden. Pliktlagen kan utnyttjas som ett instrument för att mobilisera förband i låg beredskap för att utnyttjas på svenskt territorium vid en försämrad omvärldsutveckling.

Försvarsmaktens förmåga skall kunna nyttjas för att stärka samhället vid olyckor, kriser, terrorism, med mera. Detta skall inte vara inte vara dimensionerande vid utformningen av Försvarsmaktens förband, men skall tillåtas påverka kompetensen hos Försvarsmaktens personal och kunna ges prioritet vid situationer då sådana insatser är nödvändiga.

För att skydda infrastruktur, befolkning och funktioner på svenskt territorium kan nyttjas stående förband, förband med anställd personal i grundberedskap och hemvärnsförband. Det nya personalförsörjningssystemet innebär en betydligt ökad möjlighet att nyttja hela insatsorganisationen för insatser på och i närheten av svenskt territorium. Hemvärdet kan därmed knytas närmare till skydd av samhällsfunktioner och befolkningscentra som kräver särskilt snabba insatser och lokalkännedom. Mot bakgrund härav behöver hemvärnsförbanden knytas till storstadsregionerna i större utsträckning än idag. Sammantaget innebär detta resonemang att hemvärdets volym kan minska.

Volymer och typer av förband i olika beredskapsgrader skall kunna omprioriteras över tiden med hänsyn till det säkerhetspolitiska läget, de operativa behoven och statsmakternas ambition för internationella insatser. Det måste råda en rimlig balans mellan vad som är beredskap för nya insatser och beredskap för uthållig rotation av pågående insatser.

---

<sup>52</sup> Om man nyttjar kontrakterade insatsförband för insats innebär det en större merkostnad då löner tillkommer till skillnad från de stående insatsförbanden.

Som tumregel kan antas ett förhållande om fyra-till-ett vid långvarig insats. Sålunda åtgår det till exempel fyra kompanier för att över tiden hålla ett kompani ute i insats. Storlek på förbandsbidrag till insats beror på hur långvarig insatsen är och antalet förband med aktuell kärnförmåga som Försvarmakten disponerar i sin struktur. Insatser med större delar av ett visst förband innebär en momentan insats med kortare uthållighet.<sup>53</sup> För förlängning av insatsen krävs tillgång till andra förband eller förbandsdelar som har motsvarande förmåga att lösa ställda uppgifter. Kritisk förbandsmassa för bidrag över tiden med viss förbandstyp underskrids snabbt om bidraget är för ambitiöst för viss förbandstyp som inte har stor total volym.

Försvarmakten måste kunna rotera ansvaret för traditionella fredsbevarande uppgifter på fler förband än de förband som har markstrid som kärnförmåga. Även funktionsförbanden skall ta ansvar i rotationsmissioner, de har bataljonsledning och kompanier. Särskilt måste beaktas insats vid hög hotbild med stridsuppgifter mot en normal teknologisk motståndare<sup>54</sup> vilka bör kunna utgöra generella markförsvarskompanier. Den relativt låga förbandsvolymen begränsar uthålligheten för det svenska bidraget i insatsen, främst avseende substantiella bidrag.

Sjukvård av nivå Role 1-3 skall alltid vara tillgodosedd vid insats. Role 1 finns normalt inom förbandets ram. Role 2 tillgodoses med egen Role 2 enhet eller genom avtal med annan nation eller civil sjukvård. Role 3 tillgodoses normalt inom civil sjukvård.

### 3.6 Substantiella bidrag

Försvarmakten skall kunna lämna så kallade substantiella bidrag<sup>55</sup> till olika typer av insatser. Med substantiella bidrag avses att de skall ha en väsentlig betydelse för hela insatsens möjlighet att lösa uppgiften. Ett substantiellt bidrag kan karaktäriseras av att vara bland de första enheterna på plats i insatsområdet, att utgöra en betydande del av operationens totala förband eller att lösa de för insatsen kritiska uppgifterna.

Försvarmakten skall över tiden ha förmåga att genomföra nya insatser med relativt kort förvarning i kortvariga insatser samt uthålligt deltagande i långvariga insatser. Försvarmakten måste ha förmåga att förstärka och hantera eskalation. Exempel på insatser av olika typ samt exempel på olika substantiella bidrag beskrivs i bilaga 4.

---

<sup>53</sup> Exempelvis kan man vid insats med huvuddelen av den halva stående amfibiebataljon inte rotera förbandet om uppgifterna som skall lösas endast klaras av amfibiebataljon (dvs. deras kärnförmåga). Samma resonemang gäller för alla förbandstyper där insatsen storlek övergår en fjärdedel av aktuell förbandstyps volym. Om mer generell uppgift löses kan andra förbandstyper avlösa, vilket råder till exempel vid dagens rotationsmissioner.

<sup>54</sup> Motståndare kategori Reguljär 2 i EU Long Term Vision, mix av arv och modern utrustning

<sup>55</sup> Regeringen, budgetpropositionen 2007/08:1 Utgiftsområde 6, kapitel 3 Försvaret, s. 43.

### 3.7 Insatsorganisation

Insatsorganisationens struktur är resultatet av gjord analys med efterföljande avvägningar. Tabellen nedan omfattar alla förbandstyper i insatsorganisationen och ytterligare detaljer och kommentarer framgår av bilaga 5.

Insatsorganisationens förbandstyper har olika delar i olika anställningsformer och därutöver står de i olika beredskapsgrader.

De stående förbanden har personalen anställd och har hög tillgänglighet för insats. De stående förbanden kan ha en varierande beredskap över tiden (grundberedskap, R10-R30) anpassad efter behov och förbandens verksamhet (insats, ledighet, utbildning, mm).

Kontrakterade förband har personal med beredskapskontrakt och kan med kort förvarning kunna öka tillgängligheten av förband för nationell eller internationell insats. Förbanden har 30 dagars beredskap. Soldaterna/sjömännen är hemförlovade när de inte gör insats eller genomför övning.

Förband med lägre beredskap har beredskapsgrader mellan R0 (för hemvärdet) och R360 med syfte att kunna förstärka insatser som förband eller med resurserna personal/materiel. Förbanden kan vid behov inkallas med plikt för nationella insatser. Soldaterna/sjömännen är hemförlovade när de inte gör insats eller genomför övning.

Förbandstyp	Antal	Förbandstyp	Antal
Amfbat	1	MP-komp	2
Artbat	2	Mröj-div	2
CBRN-komp	1	Op ledn.tekn.bat	1
(F)HQ	1	Psyops pluton	1
Flygbasbat	2	SF-förb	2
FMTM	1	SIS-Div S102B	1
Hkp bat	1+	SIS-ftg	1
HKV inkl OPL	1	SjvE Role 2 E	5
Hvbat	30	Sjöinfobat	1
Ingbat	2	Stridsflygdiv	4
ISTAR UAV	1	Stridsgrpstab	2
ITF	1	Stridsstödsfartyg	2
Jbat	1	Strilbat	1
Korvett-div	2	Säkbat	1
Lednflgrp ASC 890	2	Taktisk sbbat	1
Lmekbat	2	Tekn bat	1
Logbat	2	TK-bat	1
Luftburen bat	1	Tk-stödsförband	1
Lvbat	2	Tpdiv TP 84	1
Marin basbat	1	Tungt tpkomp	2

Förbandstyp	Antal	Förbandstyp	Antal
Marin stridsgruppsledning	1	Ubåtsflj inkl räddnftg	1
Mekbat	5	Undbat	1
MOVCON-plut	3		

**Tabell 2 Förband ingående I insatsorganisationen**

Försvarsmakten kan med den föreslagna strukturen och konceptet erbjuda en betydande ökad förmåga att leverera omedelbar effekt vid insatser i alla geografiska arenor då större handlingsfrihet finns att nyttja alla typer av förband för alla typer av uppgifter främst på grund av tillgänglighet och användbarhet. Tillgänglighet och förmågebredd prioriteras före uthållighet.

Förmågan finns i strukturen att lösa både nationella och internationella insatser samtidigt. Behovet nationellt vid ökat hot eller kris i vårt närområde kan innebära en eventuell förändring av innehållet i truppbidraget för internationella insatser genom att de förmågor och förband som främst behövs nationellt inte kan engageras i internationell krishantering.

Det expeditionära synsättet kommer inte bara kräva att förband med verkan som huvuduppgift skall vara användbara och tillgängliga. Även understödsfunktionerna måste vara lätta, tillgängliga och transportabla. Förbanden behöver kunna kopplas samman på lägre nivåer och i andra strukturer än vad som hittills varit vanligt. Detta kan göras möjligt genom att utveckla förbanden inom, och operationalisera, adekvata delar av de principer och den teknik som utvecklats för det nätverksbaserade försvaret, NBF. Kommunikationssystem och ledningsfilosofi måste utvecklas om förbanden skall kunna vara modulära, även gentemot andra länder

En grundförutsättning för att Försvarsmakten skall kunna verka över tiden är bibehållen god förmåga att upprätta, vidmakthålla och administrera data- och telekommunikation för säkert utbyte av nödvändig information mellan samtliga ledningsnivåer och aktuella civila aktörer. Krav på vidmakthållande av denna förmåga gäller oavsett scenario, hotbild, insatsmiljö och tid. Det finns ett behov över tiden på mycket god underrättelseförmåga och en väl utvecklad underrättelsetjänst. Det svenska bidraget skall vara tillräckligt teknologiskt överlägset parterna i insatsområdet. Ett område som åter bör studeras är satellittillgång.

Försvarsmakten skall ha kompetens och tillräckligt antal officerare för att kunna delta i ledningen av större internationella insatser i multinationella militära staber eller andra ledningsorgan.

I alla typer av produktionslösningar skall beaktas möjligheten att, genom olika typer av strategiska och andra samarbeten, skapa effektivitet och rationalitet. Detta skall åstadkommas genom över tiden ökad systemlikhet. Strävan att åstadkomma sådan

skall utgöra en av grundvalarna för Försvarsmaktens förbands- och materielutveckling.

Försvarsmaktens personalförsörjning skall utgå från de operativa kraven. Flexibiliteten, uppgifternas karaktär och kravet på tillgänglighet för insatser utanför svenskt territorium innebär att personalförsörjningen av Försvarsmaktens insatsförband behöver bygga på anställd och kontrakterad personal. För att kunna skapa handlingsfrihet att möta situationer med ökade militära behov internationellt eller på / i anslutning till eget territorium skall insatsförbanden kunna kompletteras med förband som har lägre beredskap. Dessa förband existerar, det vill säga de har huvuddel av dimensionerande materiel och kadrar personal. De övar normalt inte men kan kallas in för övning innan de skall sättas in vid nationella insatser. Vid behov av att förstärka internationella insatser rekryteras soldaterna på frivillig basis. Förband i lägre beredskap personalförsörjs i huvudsak från anställda och kontrakterad personal.

Produktionslösningarna skall anpassas till att insatsförbanden är anställda och kontrakterade. Detta innebär att principen med förbandsomsättning behöver förändras mot en högre grad av personalomsättning efterhand som kontrakt löper ut eller personal omplaceras. Produktionsresurserna skall medge att förband i lägre beredskap kan försättas i högre beredskap vilket innebär behov av tillgänglig personal för utbildning samt vissa krav på infrastrukturen.

## 4 Produktionslösning

### 4.1 Personalförsörjning

#### 4.1.1 Allmänt

Personalförsörjningsarbetet utgår ifrån och samordnas med det arbete som genomförs i Försvarsmakten inom ramen för *Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP)* och *Reformerad personalförsörjning*. Personalförsörjningen inom perspektivstudien är utvecklad med samma metoder och systemsyn som Försvarsmakten skall tillämpa från 2008. De operativa kraven och behoven är dock annorlunda, varvid Försvarsmakten nuvarande personalförsörjningsmodell behöver utvecklas.

Övergripande kan de operativa kraven på strukturen sammanfattas med att Försvarsmakten skall inneha en väl utvecklad förmåga till insatser även utanför vårt territorium och i vårt närområde samt förmåga att snabbt och med rätt resurser, enskilt eller tillsammans med andra, kunna genomföra insatser syftande till att öka vår nationella och gemensamma säkerhet. Ökad insatsförmåga med en större *tillgänglighet* och *användbarhet* innebär att nya operativa krav ställs på förbanden.

Dagens pliktbase system, som i grunden togs fram för nationellt försvar syftande till att med begränsad ekonomi kunna mobilisera stora volymer förband, är inte förenligt med framtida krav på en flexibel insatsorganisation. I FMUP-arbetet

genomförs en utveckling av personalförsörjningen som är ett så kallat blandsystem (plikt i kombination med anställda) och där systemet alltmer baseras på frivillighet. Arbetet inom perspektivstudien går ett steg längre mot ett system som helt bygger på frivillighet.

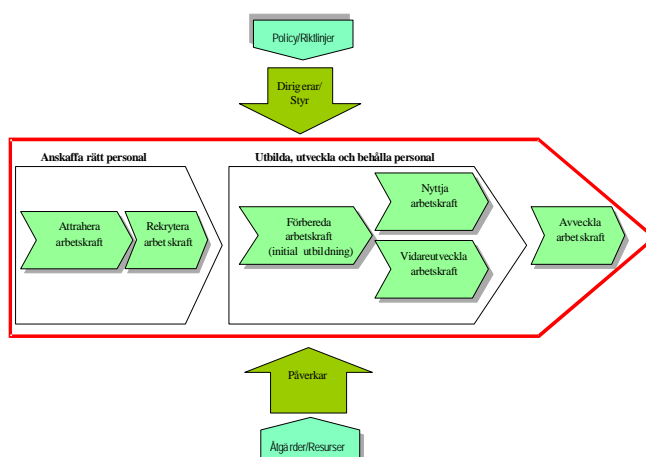
Med ett system baserat på frivillighet och anställning av soldater/sjömän kan dessa nyttjas för Forsvarsmaktens samtliga verksamheter (beredskap, internationella/nationella insatser, övning och utveckling). Forsvarsmakten föreslår därför en reform som innebär ett nyttjande av stående förband. Kravet på ökad användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet, såväl internationellt som nationellt bedöms därmed kunna tillgodoses.

Forsvarsmaktens förslag till militärstrategiskt alternativ till långsiktig utformning förutsätter att pliktlagen ej tillämpas, men kan nyttjas vid ett förändrat omvärldsläge med syfte att kunna öka antalet förband för nationella uppgifter.

## 4.1.2 Systemsyn

### 4.1.2.1 Allmänt

Grunden för styrning av personalförsörjningen är alltså den systemsyn som Forsvarsmakten arbetat med sedan 2005. Systemsynen omfattar en helhet som inkluderar alla personalkategorier. Nedan redovisas hur förslaget personalförsörjningssystem påverkar olika delområden.



Figur 8: Personalförsörjningssystemets påverkan på olika delområden

### 4.1.2.2 Attrahera

Att attrahera personal syftar till att påverka personalrörligheten på ett kostnadseffektivt sätt. Det föreslagna konceptet baserat på frivillighet istället för plikt innebär att såväl officers- som soldatförsörjningen, i jämförelse med dagens system, kräver andra och mer omfattande attraktionsåtgärder.



#### **4.1.2.3 Rekrytera**

Det reformerade personalförsörjningssystemet syftar till att tidigt rekrytera de soldater/sjömän som uppfyller kraven och samtycker till fortsatt anställning/kontrakt. Detta ställer andra krav på marknadsföring, mönstring och incitament än idag. En utvecklad rekryteringsprocess innebär troligtvis ökade kostnader jämfört med idag.

#### **4.1.2.4 Initial utbildning**

Konceptet innebär att en större andel av dem som slutfört grundutbildning kan nyttjas av Försvarmakten.

#### **4.1.2.5 Nyttja**

I konceptet finns en stor mängd anställda soldater. Detta ger Försvarmakten goda möjligheter till flexibilitet genom att individerna kan merutnyttjas för flera av Försvarmaktens uppgifter framförallt internationella insatser.

Det föreslagna konceptet förutsätter en rimlig belastning (balans mellan insats, återhämtning och utbildning). En hög belastning kan innebära minskade möjligheter till vidareutveckling, ökade spontanavgångar med mera. Om så sker påverkas såväl attraktion, rekrytering och ytterst förmågan att genomföra insatser.

#### **4.1.2.6 Vidareutveckla**

Konceptet innehåller ett stort antal anställda soldater vilket skapar förutsättningar för att på soldatnivå ta tillvara erfarenheter och vidareutveckla andra soldater. Detta innebär generellt sett kunnigare soldater som kan nyttjas till olika uppgifter som till exempel föregångsmän vid utbildning av nya soldater eller för att vid behov fylla upp vakanser i likartade befattningar i andra förband.

#### **4.1.2.7 Avveckla**

Personalavvecklingen blir mer omfattande i föreslaget koncept. Förutom planerad avveckling av officerare tillkommer planerad avveckling av ett stort antal anställda soldater. Det är viktigt för att rekrytera och behålla personal att de som slutför tjänstgöring har/får goda förutsättningar till karriärväxling och är nöjda med sin tjänstgöringsperiod.

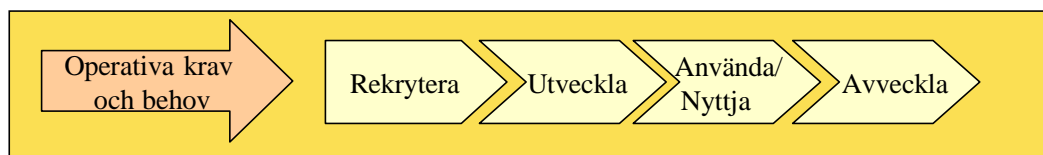
### **4.1.3 Beskrivning av personalförsörjningssystemet**

#### **4.1.3.1 Allmänt**

Försvarmakten utvecklar idag nya metoder för att kunna analysera och beräkna personalbehov och få insikt i problemområden. Arbetet med detta sker parallellt med perspektivstudien och kommer i framtiden att ge en bättre kunskap och noggrannhet i personalbehovsberäkningar.

Det är de operativa kraven som styr Försvarmaktens personalbehov, vilket åskådliggörs med nedanstående modell. Personalförsörjningen anpassas efter de

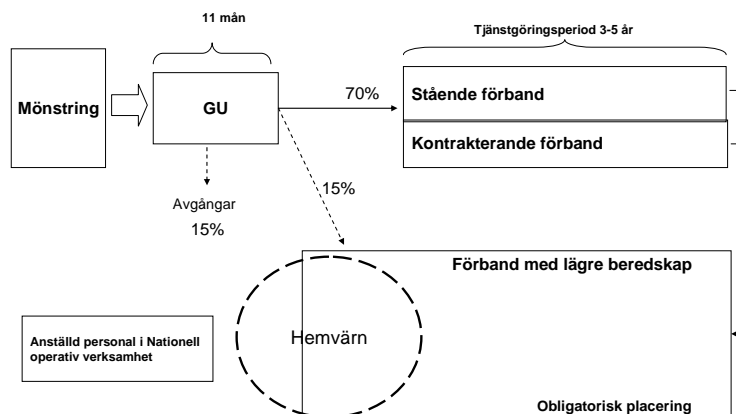
operativa kraven och behoven, med en begränsad möjlighet att kunna hantera förändringar. Personalförsörjningssystemet byggs för en viss volym, kompetens och effekt. En större ökning tar flera år att genomföra.



Figur 9: Bilden visar hur operativa krav och behov styr personalförsörjningsprocessen

#### 4.1.3.2 Soldatförsörjning

Soldatförsörjningssystemet är utformat för att kunna uppnå en differentierad och flexibel tillgänglighet av våra förband. Systemet är baserat på fyra huvudsakliga områden bestående av 1) grundutbildning av soldater/sjömän, 2) anställning och tjänstgöring i stående förband, 3) placering och tjänstgöring i kontrakterade förband och slutligen 4) placering i förband med lägre beredskap som även utgör grunden för rekryteringen av frivilliga till hemvärdet.



Figur 10: Principer för soldatförsörjningen.

Mönstringen av blivande soldater och sjömän är obligatorisk och könsneutral, vilket ger förutsättningar för att få ett urval av lämpliga män och kvinnor till tjänstgöring inom Försvarsmakten.

Soldatförsörjningssystemet inleds med en cirka tre månader lång grundläggande soldatutbildning. Därefter genomför de befattningsutbildning och förbandsträning under cirka 8 månader. Under grundutbildningen (GU) får soldaten/sjömannen lön.

Soldatförsörjningen baserar sig på individ- eller gruppvis (motsvarande) omsättning av förbanden.

Behovet av soldater för grundutbildning har beräknats utifrån insatsorganisationens behov samt antagandet att 15% av de som påbörjar sin grundutbildning avbryter den i förtid, 70 % väljer anställning i stående eller kontrakterade förband och att resterande 15 % krigsplaceras direkt i förband med lägre beredskap.

Efter utbildningen tjänstgör huvuddelen av soldaterna/sjömännen i stående eller kontrakterade förband för internationella och nationella insatser. Soldater/sjömän som idag tjänstgör i förband för nationell operativ verksamhet, ersätts med anställd personal. Soldater/sjömän för stående och kontrakterade förband har en anställning eller ett kontrakt på tre till fem år. När de kontrakterade soldaterna/sjömännen inte genomför utbildning eller insatser är de under beredskapsperioden även kontrakterade i hemvärdet.

Samtliga soldater/sjömän som avslutat sin tjänstgöring i förband (stående/kontrakterat) eller som enbart har fullgjort sin grundutbildning placeras i förband med lägre beredskap. Soldaten/sjömännen, som samtidigt kan ha en befattning i hemvärdet, blir därmed och fram till 40 års ålder antingen krigsplacerade i förband eller i personalreserven.

Hemvärdet personalförsörjs av frivilliga soldater/sjömän ur förbanden med lägre beredskap och av soldater/sjömän ur de kontrakterade förbanden. Huvuddelen av hemvärdets personal har därmed tidigare genomfört grundutbildning, tjänstgöring i förband samt 2-4 insatser. Ingen direktutbildning av soldater/sjömän sker till hemvärdet. En tredjedel av befattningarna i hemvärdet bemannas, som idag, med personal ur frivilligorganisationerna.

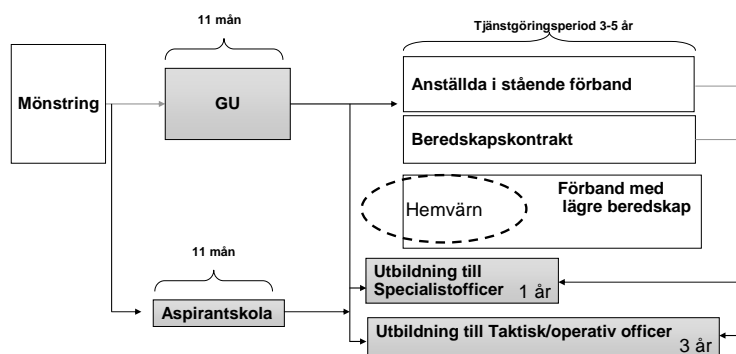
Rekryteringen till frivilligorganisationerna riktas mot ungdomar, genom ungdomsverksamheten, och civila med efterfrågade kompetenser samt de som tidigare genomfört grundutbildning.

#### **4.1.3.3 Officersförsörjning**

Det koncept som redovisas innebär att antalet inryckande till militär grundutbildning minskar. Därmed minskas rekryteringsgrunden till officersutbildningen. Systemet måste därför anpassas så att rekryteringen av nya officerare säkerställs. En del i arbetet är att ha en mer öppen syn på det militära yrket, bland annat genom att införa aspirantskolor och direktrekrytering av personal med efterfrågade civila kompetenser. Arbetet med det pågår idag inom Försvarsmakten och beräknas vara infört inom några år.

Aspirantutbildning syftar till att öka rekryteringsbasen för officerare. Utbildningen skapar även möjligheter till ett militärt yrkesval utan genomförd grundutbildning.

Uttagning till officersutbildning sker direkt efter genomförd grundutbildning/aspirantskola eller under/efter det att tjänstgöring genomförs. Individer som söker officersutbildning efter genomförd tjänstgöringsperiod kommer att kunna tillgodoräkna sig del av tjänstgöringstiden så att utbildningstiden kan minskas.



Figur 11: Principer för rekrytering och utbildning av officerare.

Försvarmakten har tre sorters officerare; specialistofficerare med ett års grundläggande officersutbildning, taktisk/operativa officerare med tre års utbildning samt officerare med anpassad utbildning. Alla kan anställas som yrkes- eller reservofficerare. Utbildning av dessa sker till del i skola och till del vid förband.

Samtliga officerskategorier utvecklas från en gemensam bas. Den gemensamma basen bygger huvudsakligen på genomförd grundutbildning, aspirantskola eller andra motsvarande meriter som kan invärderas.

Specialistofficeren skall tillgodose Försvarmaktens behov av specialistkompetens för insatser, utveckling och utbildning inom beslutade funktionsområden. Specialistofficeren tjänstgör och utbildas mot chefs- och expertkompetens inom eget funktionsområde. Fokus ligger på det direkta ledarskapet.

Taktisk/Operative officeren skall tillgodose Försvarmaktens behov av fördjupad militär problemlösningsförmåga för insatser, utveckling samt utbildning inom beslutade funktionsområden. Den taktisk/operativa officeren utbildas mot chefs- och expertbefattningar vid förband samt staber inom funktionsområdet. Fokus ligger på såväl det direkta som det indirekta ledarskapet.

Reservofficeren skall tillgodose Försvarmaktens behov av en bemanningsresurs för insatser, utveckling samt utbildning inom beslutade funktionsområden och officersinriktningar. Reservofficerare är till huvuddel de som yrkesväxlat efter

tjänstgöring och därefter blivit placerade i kontrakterade förband eller i förband med lägre beredskap. Reservofficern skall kunna kombinera sin militära kunskap med en civil utbildning och/eller yrkeserfarenhet. Kompetensutvecklingen sker i huvudsak utanför Försvarmakten och den militära kompetensen upprätthålls genom återkommande längre och kortare tjänstgöringar som regleras i ett avtal mellan Försvarmakten och den enskilde.

#### **4.1.3.4 Försörjning av civila kompetenser**

Försvarmakten behöver civila kompetenser<sup>56</sup> både inom insats- och produktionsorganisationen. Denna personalkategori rekryteras från befintlig arbetsmarknad.

Individer med civil kompetens som skall tjänstgöra i ett insatsförband kommer att betecknas som militär personal. Den verksamhet som genomförs där kräver att personalen har militär status. För det krävs en militär utbildning som ger individen en tillräcklig militär baskunskap. Om vederbörande inte har den kunskapen med sig till exempel från tidigare genomförd grundutbildning eller utlandstjänst så skall militär utbildning genomföras.

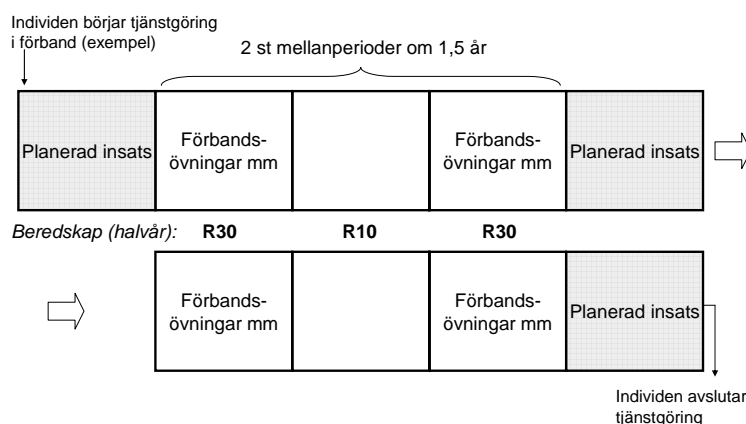
Under anställning kan civila kompetenser vidmakthållas och utvecklas främst inom Försvarmakten men även via kontakter med universitet och högskolor.

---

<sup>56</sup> Med civila kompetenser avses kompetenser som erhållits utanför det militära systemet.

## 4.1.4 Verksamhet och volymer

### 4.1.4.1 Verksamhet



**Figur 12: Exempel på de stående soldaternas/sjömännens beredskapssättning och insatsfrekvens under en tjänstgöringsperiod.**

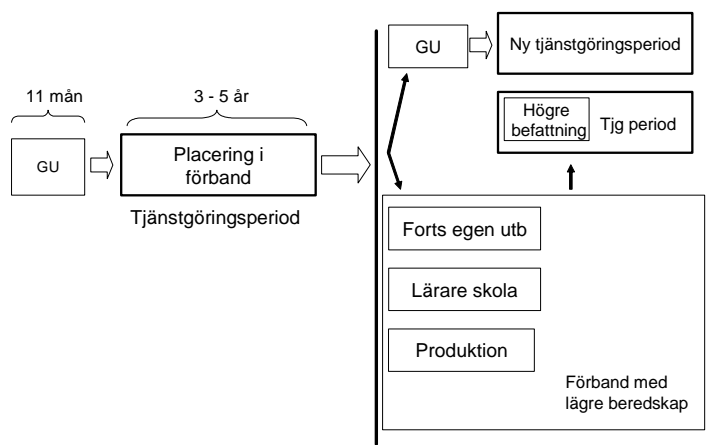
Soldater/sjömän i stående förband genomför två - fyra insatser om fyra - sex månader, med 12-18 månaders uppehåll. Under de mellanliggande perioderna genomför de bland annat:

- Beredskapsperioder motsvarande R10 eller R30.
- Förbandsövningar på stridsgrupps-, bataljons- eller lägre nivå.
- Multinationella övningar.
- Individuella övningar som exempelvis skjutövningar och fortsatt befattningsutbildning.
- Övningsförberedelser och stöd i produktionen av nya soldater.
- Arbete vid förlägningsområdet, vakt, högvakt, inre tjänst, materielvård med mera.
- Egenutbildning, förberedelser för yrkesväxling, studier med mera.

Kontrakterad personal står i 30 dagars beredskap för att genomföra insatser. De genomför årligen tre veckors övning för upprätthållande av sin egen och förbandets förmåga. Övrig tid är de hemförlovade.

Personal som anställts för den nationella operativa verksamheten genomför insatser och annan verksamhet inom rent nationella förband som exempelvis IT-försvarsförband, sjöinformations- och stridsledningsbataljon.

Soldater/sjömän som krigsplacerats i förband med lägre beredskap genomför ingen ytterligare verksamhet. De kan på frivillig väg förstärka insatsorganisationens internationella eller nationella verksamhet inklusive stödja produktionen av nya soldater. Vid behov kan de dessutom inkallas med plikt.



Figur 13: Officeren i systemet – efter genomförd officersutbildning

Taktisk/operativa och specialistofficerare kan även stödja grundutbildningen av soldater till "egen" enhet. Därefter kan officeren tjänstgöra i insatsförbandet i tre till fem år. Efter avslutad tjänstgöringsperiod går officeren vidare för att ta hand om en ny grundutbildningsomgång med efterföljande tjänstgöringsperiod, alternativt genomföra nivåhöjandeutbildning, vara lärare på skolor eller stödja förbandsproduktionen. När officeren inte tjänstgör i stående eller kontrakterade förband är denne krigsplacerad i förband med lägre beredskap. En mindre del har sin fasta placering i produktionsdelen.

Reservofficeren är placerad i kontrakterade förband eller i förband med lägre beredskap men skall även på frivillig basis kunna delta i insatser för att avlasta yrkesofficerare. Reservofficeren skall även kunna komplettera Försvarsmakten med unik civil kompetens, som exempelvis jurist och statsvetare, samt vid behov av ökad produktion bidra till att öka den totala volymen av officerare.

Grundutbildningen av nya soldater utförs främst av officerare med placering i förband med lägre beredskap och soldaternas/sjömännens blivande chefer. Soldater och sjömän ur stående förband kan användas som föregångsmän.

Hemvärnets uppgifter motsvarar dagens, skydd och bevakning. Hemvärnssoldaterna genomför övningsverksamhet årligen.

Frivilligorganisationernas verksamhet omfattar:

- Regionalt arbete till stöd för Försvarets folkförankring och rekrytering.
- Rekrytering och utbildning av personal till hemvärnet.
- Stöd till förband under beredskap eller insats. Stödet kan omfatta anhörigstöd, förbandsledningsstöd och praktiskt stöd till de anställda.

#### **4.1.4.2 Personalvolym**

Försvarets organisation har med föreslaget personalförsörjningssystem ett behov av cirka 10 000 officerare, 6 800 anställda soldater/sjömän och 6 000 civila årsarbetskrafter. För att upprätthålla denna volym över tiden med hänsyn till ledigheter, tjänstgöring utanför Försvarets organisation är det totala behovet av officerare cirka 11 000 st. Detta ligger till grund för det årliga rekryteringsbehovet.

Med hänsyn till att volymen soldater/sjömän och verksamhet i stort är den samma som idag har antalet civila prolangerats från beräkningarna i Försvarets utvecklingsplan. Det totala behovet av civila är cirka 6 700 st.



	Off/TO <sup>57</sup>	Off/S <sup>58</sup>	Soldater/ sjömän	Civila	Summa
Anställda förband	1 100	1 800	6 200	400	9 500
Kontrakterade förband	600	1 000	1 400	100	3 100
<b>Summa stående och kontrakterade förband</b>	<b>1 700</b>	<b>2 800</b>	<b>7 600</b>	<b>500</b>	<b>12 600</b>
Förband med lägre beredskap	1 700	1 100	10 500 krigs- placerade 17 500 pers.reserv	400	13 700
Förband med nationell operativ verksamhet	400	600	600	300	1 900
Förbandsproduktion (ur förband med lägre beredskap)	+1 000	+800		4 800	6 600
Elever på skolor	600	500			1 100
<b>Summa årsarbetskrafter</b>	<b>5 400</b>	<b>5 800</b>	<b>6 800</b>	<b>6 000</b>	<b>24 000</b>

Tabell 3: Antalet årsarbetskrafter i Försvarmakten fördelat på kategorier och verksamheter/beredskap.

28 000 soldater/sjömän är placerade i förband med lägre beredskap. Av dessa är 10 500 krigsplacerade i förband. Återstående 17 500 ingår i personalreserven upp till 40 års ålder.

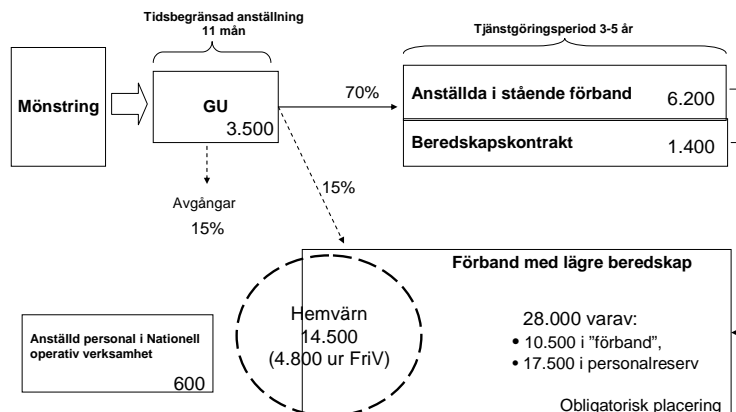
Hemvärnet består av 9 700 av soldaterna/sjömännen ur förband med lägre beredskap, 1 350 ur kontrakterade förband och 5 500 ur frivilligorganisationerna. Totalt omfattar hemvärnet av 16 500 soldater. I händelse av att överföring av soldater från stående förband till hemvärnet inte motsvarar önskade volymer bör eventuella brister kunna mötas genom direktutbildning.

Produktionsdelen (grundutbildning, skjutfältorganisation, fredsadministration med mera) har ett behov av cirka 1 800 årsarbetskrafter utöver de officerare som är placerade i förband med lägre beredskap.

4 300 genomför årligen grundutbildning. Av dessa åtgår 3 500 för att försörja Försvarmakten med soldater och sjömän. Resterande 800 åtgår för att försörja Försvarmakten med officerare.

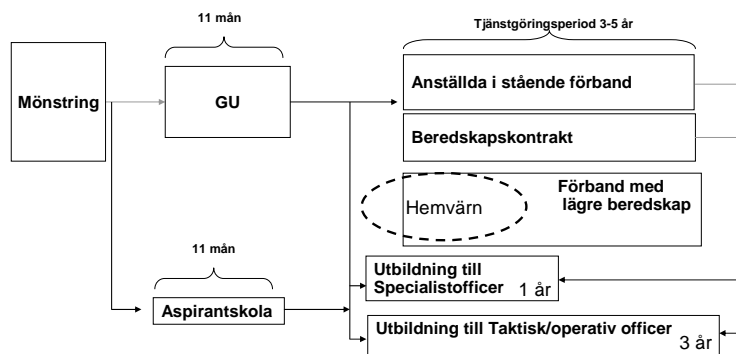
<sup>57</sup> Inklusivt reservofficerare

<sup>58</sup> Inklusivt reservofficerare



Figur 14: Principer och volymer för försvarsmaktens försörjning med soldater/sjömän.

Försvarsmakten behöver årligen försörjas med 480 specialistofficerare och 200 taktisk/operativa officerare. För detta behöver ytterligare cirka 800 personer rekryteras till grundutbildning och aspirantskola. Antalet elever under officersutbildning i skolor är som framgår av bild 15 cirka 1 100 elever.



Figur 15: Principer och volymer för försvarsmaktens försörjning med officerare.

Frivilligorganisationerna har samma storlek som idag.

Hur produktionen av soldater/sjömän, officerare och hemvärn har beräknats finns beskrivet i bilaga 7.

#### 4.1.4.3 Insatser, flexibilitet och tillgänglighet

Alla förband med undantag för de som används för den fredstida operativa verksamheten i Sverige kan användas för insatser internationellt.

Försvarsmakten har flexibilitet i att välja vilka förband och volymer som skall användas för insatser. Delar ur alla förbandstyper finns tillgängliga.

Försvarsmakten kan göra insatser med stående och kontrakterade förband nationellt och internationellt med cirka 4 500 officerare, 7 600 soldater och 550 civila. Skulle alla nyttjas för sex månaders insatser vartannat år, kan Försvarsmakten bidra med 2 000 militärer för internationella insatser över tiden. Därutöver möjliggörs det att temporärt avsevärt öka antalet insatt personal.

Kortvariga insatser kan genomföras med alla förband. Den andel av förbanden som används påverkar dock förmågan att hålla förbanden i hög beredskap under och en tid efter genomförd insats.

Långvariga insatser av bataljonsstorlek kan genomföras med samma förband under förutsättning att materielen periodvis kan handhas av personal ur flera andra förband. Alternativt att personalen för den långvariga insatsen även rekryteras ur förband med lägre beredskap. Förband kan även användas som moduler tillsammans med andra förband för långvariga insatser.

Försvarsmakten kan flexibelt ändra förbandens antal och beredskap för att vid behov kunna genomföra omprioriteringar för pågående och kommande insatser. Ytterligare förband kan skapas genom ökad grundutbildning och/eller omskolning av soldater och sjömän.

#### **4.1.5 Övergång från nuvarande system till det föreslagna**

En övergång till det nya systemet måste beakta ett antal viktiga aspekter såsom ekonomiska förutsättningar och eventuellt behov av förändrade lagar, förordningar och avtal.

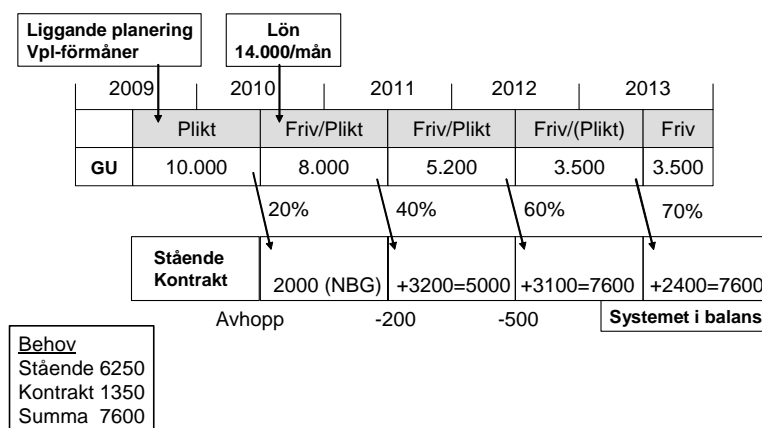
För att minska risktagningen bör systemet införas stegvis med möjlighet att successivt skaffa sig erfarenheter och förbättra systemet innan det nya systemet införs fullt ut. Grundutbildningen bör därför inledningsvis baseras på plikt men grundas på frivillighet och ambition. När systemet har funnit sina former och Försvarsmakten har funnit fungerande incitament med mera för att säkerställa tillräcklig rekrytering baserat på enbart frivillighet kan plikten bli vilande.

För att kunna göra ett översiktligt förslag till när och hur systemet skulle kunna införas, och den nya insatsorganisationen vara personalförsörd, gjordes följande antaganden:

- Inga avtalsmässiga eller andra hinder föreligger.
- Införande av systemet kan/bör påbörjas genom anställning av 2000 soldater inom ramen för NBG (år 2010).

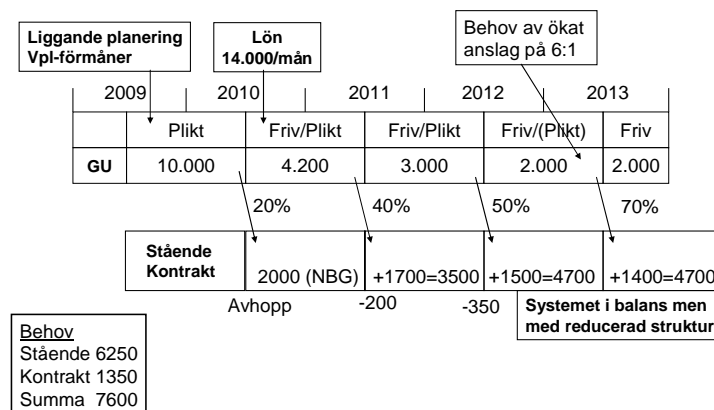
- 10% av de anställda och kontrakterade soldaterna avbryter sin tjänstgöring varje år, rekryteringsandelen från grundutbildning till anställning ökar gradvis till 70%.

I perspektivstudien Försvarsmaktsstruktur är kostnaden för soldater/sjömän i stående/kontrakterade förband och under grundutbildning högre än kostnaden för att utbilda de 8 500 värnpliktiga som i genomsnitt och årligen utbildas i dagens system. Med denna högre kostnad kan införandet av systemet exemplifieras enligt figur 16. Den nya insatsorganisationen med 7 600 stående och kontrakterade soldater/sjömän är då personalförsörjningsmässigt, med en start år 2010, intagen under år 2012.



**Figur 16: Övergång från värnplikt till frivillighet med ökat 6:1 anslag (försörjd insatsorganisation).**

Om det inte överförs ekonomiska medel till 6:1-anslaget för införande av det nya personalförsörjningssystemet blir införandetakten av stående och kontrakterade förband lägre än vad som redovisas i försvarsmaktsstrukturen. Om kostnaden för stående/kontrakterade soldater och sjömän under grundutbildning får motsvara kostnaden för att utbilda 8 500 värnpliktiga så kan övergången istället exemplifieras enligt figur 17. En insatsorganisation med över 4 700 soldater/sjömän kan då personalförsörjningsmässigt uppnås under år 2013. För att kunna nå upp till behovet av 7 600 i försvarsmaktsstrukturen måste ekonomiska medel överföras till 6:1 anslaget.



Figur 17: Övergång från värnplikt till frivillighet med oförändrat 6:1 anslag (ej försörjd insatsorganisation).

Båda modellerna utgår från att det endast sker rekrytering direkt från grundutbildning. Kompletterande rekrytering av dem som tidigare genomfört grundutbildning och/eller internationella insatser kan tillkomma och därmed påskynda införandet.

#### 4.1.6 Risker

Den överordnade planeringsförutsättningen för att perspektivstudiens insatsorganisation skall kunna personalförsörjas är att systemet kan förse Försvarsmakten med rätt antal och kvalitet av soldater, officerare och civila över tiden.

För militär personal förutsätter detta att erforderligt antal påbörjar grundutbildning och Försvarsmaktens skolor. Vidare skall de som genomgått utbildningar välja att gå vidare till anställning eller tjänstgöring i sin befattning. En viss återrekrytering måste dessutom kunna ske av dem som avslutat sin tjänstgöringsperiod. Förtidsavgångarna under tjänstgöring skall minimeras.

Det finns många faktorer som kan påverka planeringsförutsättningarna negativt som exempelvis:

- Högkonjunkturer som ger sämre rekryteringsmöjligheter och större förtidsavgångar till andra yrken eller utbildningar.
- Tjänstgöringsorternas rekryteringskraft.
- Utbrett missnöje med förmåner eller kvaliteten under utbildning och tjänstgöring.
- Negativa personliga erfarenheter från genomförda insatser som försvårar återrekrytering, nyrekrytering eller medför att många avbryter sin tjänstgöring i förtid.

Mot bakgrund av ovan är det viktigt att kontinuerligt följa upp förutsättningarna för personalförsörjningen så att för rekryterings negativa trender kan förutses och mötas. Om planeringsförutsättningar ändå faller så skall åtgärder kunna vidtas för att minska konsekvenserna.

Bra ledarskap, bra utbildning, bra utrustning och övervägda beslut om vilka insatser som Försvarmakten skall delta i är exempel på vad som är viktigt för framgångsrika insatser och därmed för personalförsörjningen.

Det finns ett stort antal verktyg för att uppnå planeringsförutsättningarna som exempelvis; lön och andra ekonomiska incitament, utbildning, information/marknadsföring och möjlighet till yrkesväxling. Om det trots detta inte är möjligt att rekrytera personal i tillräcklig mängd så kan andra åtgärder vara; utökat samarbete med andra länder eller en ökning av rekryteringsbasen genom att ändra eller sänka kraven för vissa befattningar.

#### **4.1.7 Kvarvarande frågor**

Flera faktorer bör analyseras djupare i det fortsatta arbetet som exempelvis behovet av förändringar av mönstring, avtal, lagar och förordningar (bland annat bör beredskapskontrakt omfattas av lagen om utlandsstyrkan). Vidare bör resultaten från Pliktutredningen inarbetas och detaljerade produktionsutlägg göras för insatsorganisationens olika förband.

#### **4.1.8 Slutsatser**

Ett reformerat personalförsörjningssystem baserat på frivillighet och anställda soldater kan införas inom kostnadsramen för dagens förbandsproduktion som bygger på värnplikt. Genomförs ingen överföring av ekonomiska medel till 6:1 från 6:2 och/eller 6:3 kan huvuddelen, men inte hela perspektivstudiens försvarsmaktsstruktur, försörjas med anställda och kontrakterade soldater.

Personalförsörjningssystemet förutsätter att tillräckligt många med rätt kvalitet vill bli anställda eller kontrakterade soldater i Försvarmakten samt att de fullföljer sina tjänstgöringsåtaganden. Försvarmakten har ett stort antal verktyg som kan användas för att påverka försörjningen och därmed uppfyllnaden av tillräckliga volymer.

## 4.2 Materieförsörjning

### 4.2.1 Analys

I början av 2007 fastställdes en ny materieförsörjningsstrategi för Försvarmakten,<sup>59</sup> utdrag från denna redovisas i bilaga 10. De övergripande målen för materieförsörjningen som anges i denna är bl.a. att insatsförsvarets uppgifter och behov skall vara styrande för Försvarmaktens materieförsörjning.

Mot bakgrund av såväl materieförsörjningsstrategin som operativa behov av förmågebredd och kritisk volym inom olika funktioner måste materiell kvalitet balanseras mot utbildning och personell kvalitet inom tillgänglig ekonomisk ram. I flertalet fall spelar personell kvalitet och utbildning minst lika stor roll för den sammantagna förmågan som den materiella kvaliteten. I många fall är det därför viktigare att materielen är beprövad, användarvänlig, funktionssäker samt interoperabel med potentiella partnerländer, än att ha högst prestanda och modernitet. Det är vidare generellt viktigare att ha kompletta system än att ha högre prestanda eller stort antal.

Samordnad materielanskaffning kan såväl medföra att utvecklingskostnader samt vissa vidmakthållandekostnader kan fördelas mellan samverkande länder eftersom serielängderna ökar. Ökande serielängd kan reducera styckekostnader vid såväl anskaffning som halvtidsmodifieringar, livstidsförlängningar och andra åtgärder.

Hittillsvarande svenska och internationella erfarenheter av materielsamarbeten visar dock att de långt ifrån alltid ger de avsedda fördelarna. En viktig förutsättning för att nå avsedda fördelar är beredskap att ge avkall på nationella krav, några andra är kompatibla procedurer inom materieförsörjningen samt generell systemlikhet. Samtliga dessa förutsättningar underlättas av ett långtgående strategiskt samarbete. Att det finns potential att utöka samarbeten visas inte minst av att det i nuvarande materielplaner i ett stort antal fall anges att internationellt samarbete är önskvärt, men inte etablerat.

Det finns ett antal faktorer som kan begränsa handlingsfriheten inom materielområdet. Vidmakthållande och vidareutveckling av befintlig materiel kan innebära begränsningar i synnerhet i de fall Försvarmakten är beroende av en viss leverantör. Paradoxalt kan beroendet ytterligare accentueras i de fall leverantören för sin långsiktiga överlevnad är beroende av en stadig beläggning från Försvarmakten. I sådana fall kan Försvarmakten tvingas till omfattande åtagande för att bibehålla kompetens som krävs inom industrin för att långsiktigt kunna vidmakthålla och utveckla befintlig materiel.

---

<sup>59</sup> *Strategi för Försvarmaktens materieförsörjning*, Försvarmakten 2007-02-02 nr 23 241:61994.

## 4.2.2 Slutsatser

Mot bakgrund av ovanstående resonemang innebär detta koncept därför att:

- Materieförsörjningsstrategin tillämpas strikt.
- Krav på materielens prestanda och modernitet balanseras mot personell kvalitet och tillgänglig ekonomisk ram.
- Samordnad anskaffning tillämpas bl.a. inom ramen för strategiskt samarbete. Tillträde till bland annat NAMSA<sup>60</sup> eftersträvas.
- Nationella ambitioner avseende forskning och utveckling, samt försvarsindustri i Sverige ses över.

## 4.3 Infrastruktur

### 4.3.1 Bakgrund

För att kunna prognostisera framtida kostnader och behov av militär infrastruktur för Försvarsmakten, med avseende på övnings- och skjutfält, mark, anläggningar samt lokaler, behöver vissa förutsättningar och principer klarläggas. Infrastruktur kan inte enbart hanteras som en stödfunktion innehållande huvudsakligen storheten bäddplatser som skall anpassa sig till de krav som förmågeutveckling och strukturer ställer. Skall verksamhets- och kostnadseffektivitet avseende Försvarsmaktens verksamhet uppnås, behöver de beroenden som råder mellan infrastrukturinvesteringar och andra verksamhetsområden inom Försvarsmakten och samhället i övrigt klarläggas. För uppnående av verksamhets- och kostnadseffektiva lösningar inom infrastrukturuområdet är det viktigt att arbeta långsiktigt både med hänsyn till övrig samhällsutveckling och med hänsyn till Försvarsmaktens långsiktiga förmågeutveckling. För att skapa denna långsiktiga effektivisering behöver ett antal områden kopplat till infrastrukturuområdet diskuteras. Detta för att framtida investeringar skall allokteras till de områden som har störst utvecklingspotential utifrån verksamhetslogik, övrig samhällsutveckling och miljökrav.

För att långsiktigt utveckla infrastrukturen behövs det tas hänsyn till följande punkter:

- Pröva att finna lösningar med varierbar kapacitet.
- Använda flyttbara lösningar.
- Utveckla kluster av sammanhållna övnings- och skjutfält.
- Ta hänsyn till den påverkan som miljötillstånd och naturmiljökrav kan medföra för förmågeutvecklingen.
- Ta hänsyn till krav från övrig samhällsutveckling.

---

<sup>60</sup> NAMSA, NATO *Maintenance and Supply Agency*, [http://www.namsa.nato.int/About/about\\_e.htm](http://www.namsa.nato.int/About/about_e.htm), 2007-12-03.



- Utveckla Försvarsmaktens arbete med att minska ytor och volymer samt behovsanpassa kvalitetskraven.

Vid ändring av grundorganisationen måste hänsyn även tas till rekryteringsbehovet i det föreslagna personalförsörjningssystemet, vilket innebär att utbildningsplatserna bör finnas i närheten av tätbefolkade områden. Vidare måste hänsyn tas till militärstrategiska aspekter med avseende på militär närvaro i förhållande till särskilda regioner och insatsförbandens strategiska transportmöjligheter.

I kapitel 3 beskrivs effekterna av generella förband och en ökad modularitet som bl.a. syftar till att öka insatsförbandens förmåga till gemensamma insatser. En generalisering innebär att soldaternas grundläggande utbildning bör kunna samordnas i större omfattning än idag.

I höstens arbete har infrastrukturella alternativ utvecklats med ingångsvärden från personalförsörjningen. Dessa bedömningar blir således osäkra då det har saknats dimensionerande ingångsvärden avseende logistikens och materielförsörjningens framtida krav på infrastruktur samt en beskrivning av framtida övningsbehov (övningsserier) för insatsorganisation. Verksamhetsbehoven har således inte kunnat verifieras mot befintliga miljötillstånd och naturmiljöbegränsningar. Insatsorganisationens behov av infrastrukturell samordning har inte beaktats. Utvecklingen av skolor och centra har ej beskrivits och heller inte fått någon påverkan på underlaget.

Utifrån de ovan beskrivna ingångsvärdena har olika infrastrukturella principer utretts:

- Samutnyttjande av befintliga garnisoner med andra aktörer än Försvarsmakten.
- Reducering av antalet verksamhetsorter.

Principerna har sammanförts till olika alternativ. Oberoende av vilket alternativ som väljs kommer kvalitetskravet för boende för anställda soldater att generera en investering kring 1 miljard kronor, vilket medför en ökning av hyresramen initialt med cirka 110 miljoner med avklingning om 4 % årligen. Grundprinciperna för boende bör analyseras ytterligare. Reducering av små verksamhetsorter bland annat utbildningsgrupper för Hemvärn, kan ge vissa besparingar.

Erfarenhet från tidiga försvarsbeslut visar att man generellt överskattar besparingsmöjligheter och underskattar förändringsbehov och därtill kommande investeringar.

#### **4.3.2 Alternativet samutnyttjande av garnisonsområden**

I detta alternativ behålls infrastrukturen med en spridning över ytan som idag men anpassas till minskningen i personalförsörjningssystemet.

Alternativet innebär att ytor frigörs på garnisonsorterna. Dessa ytor kan avvecklas eller hyras ut till annan aktör än Försvarmakten (samutnyttjande). För att kunna skapa rationalitet i infrastrukturen på respektive ort behöver nya regementskoncept där samutnyttjandet prövas. Detta kommer också att ställa krav på nya lösningar.

Ett samutnyttjande av garnisonsområden/regementen kräver ett ändrat uppdrag åt Fortifikationsverket än att som idag att förvalta viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter för försvarsändamål och bistå Försvarmakten i lokalförsörjningsfrågor.

Huruvida ej behövda lokaler kan förhyras till andra användare beror bland annat på konkurrenslagstiftning, regionens attraktionskraft, etableringens geografiska position i relation till det övriga samhällets infrastruktur mm. En preliminär bedömning visar på att de frigjorda ytorna skulle kunna leda till en sänkning av hyresramen 2018 med 100 miljoner.

#### **4.3.3 Alternativet avveckling av verksamhetsorter**

Som ett räkneexempel har det även gjorts generiska beräkningar på vad en avveckling av fyra garnisonsorter skulle medföra i sänkning av hyresram. För dessa beräkningar har hyran för nuvarande garnisonsorter använts som ingångsvärden.

Alternativet kan beskrivas utifrån följande parametrar:

- Minskat antal etablissemang med fyra.
- Försvarmakten tillhandahåller boende för stående soldater.
- Övnings- och skjutfältsstrukturen bibehålls intill dess fördjupade analyser genomförts.
- Logistikstrukturen antas vara oförändrad intill dess fördjupade logistikanalyser genomförts under våren 2008.
- Samutnyttjande med andra samhällspartners förutsätts.
- Effekterna av strategiskt samarbete med bland annat Norge avseende gemensamma centra och eventuella sambaseringar av funktioner har ej beaktats.

Med dessa antaganden bedöms en avveckling ge en reduktion av den årliga hyran på ca 100 miljoner kronor. Att hyresreduktionen inte blir större beror på att investeringar krävs på ett antal kvarvarande orter. En rimlig avvecklingstakt är 4-5 år. Dessa besparingar kan därför antas ge effekt tidigast under 2014.

En stor osäkerhet kopplat till beräkningar är hanteringen av det bokförda värdet vid avveckling, i detta exempel ca 800 Mkr. I områden med höga fastighetspriser torde detta inte vara ett stort problem, vilket medför relativt små kostnader för Försvarmakten att hantera vid en avveckling av en ort. Problem kan föreligga om

områden lämnas i mindre attraktiva områden och eller där kraftiga nyinvesteringar har gjorts i närtid.

Förutom kostnadsreduceringar kopplad till hyror och fastigheter, kan viss personal för produktionsdelen avvecklas. Detta kan ge en besparing på cirka 100 mkr årligen som omhändertas i personalberäkningarna.

Här nedan beskrivs en möjlig process för att uppnå en infrastrukturell koncentreringsprocess.

#### 4.3.4 Möjliga faser vid en fortsatt vidareutveckling

År	Verksamhet
År 1	Studiefas
År 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investeringsunderlag</li> <li>• Analys ägandeförändring</li> <li>• Analys sambruk</li> </ul>
År 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektering, byggande och inledande flyttning</li> <li>• Planering för förädling av avyttringsområden</li> <li>• Planering sambruk</li> </ul>
År 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektering, byggande och slutförande av flyttning</li> <li>• Förädling av avyttringsområden och inledande avyttring</li> <li>• Investeringar för sambruk</li> </ul>
År 5-7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompletterande systeminvesteringar</li> <li>• Slutförande av avyttring</li> <li>• Etablering för sambruk</li> </ul>

#### 4.3.5 Slutsatser

Med hänsyn till den förhållandevis låga besparingseffekt som blir följden av koncentreringsprocessen av verksamhetsorter torde rekryteringsbehovet i det föreslagna personalförsörjningssystemet, samt militärstrategiska aspekter, vara avgörande vid eventuella beslut om grundorganisationsförändringar. Hänsyn måste även tas till möjliga ökade utbildningseffekter vid tillämpning av modularitet och gemensamma funktionsutbildningar för vissa typförband.

Det är viktigt att slå fast att en koncentreringsprocess innebär initiala investeringar och kostnadsökningar. Det tar cirka fyra till fem år innan kostnadsminskningarna får genomslag i reducerad hyra.

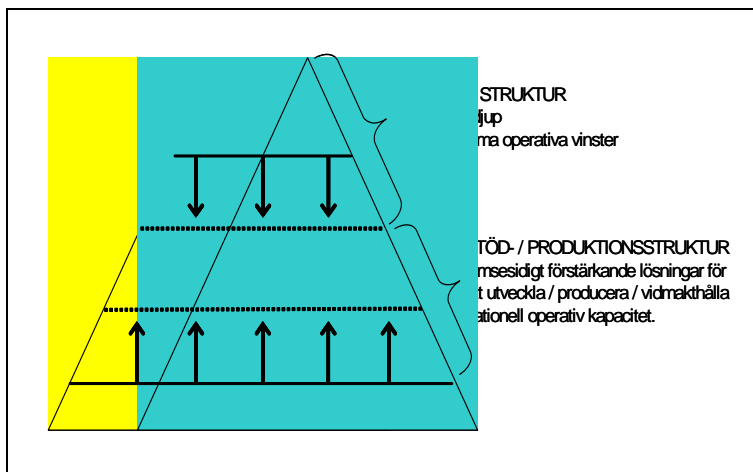
## 5 Strategiskt samarbete

### 5.1 Allmänt

Strategiskt samarbete är en verkningsfull metod för länder som har begränsade ekonomiska resurser och som uppfattar sig stå inför likartade utmaningar inom området säkerhet och försvar. Genom strategiskt samarbete, bilateralt eller flernationellt, kan Försvarsmakten öka möjligheten att vidmakthålla ett kostnadseffektivt nationellt försvar som är i långsiktig balans mellan uppgifter och ekonomiska resurser. Strategiskt samarbete kan även öka möjligheterna att nationellt bibehålla önskade operativa förmågor.

Strategiskt samarbete inom områdena styrkeproduktion och logistik ger sannolikt störst effekter. Ju högre grad av systemlikhet som uppnås desto större effekter kan nås genom samarbetet. Samarbete inom ett specifikt område bör därför inrättas på stor bredd – doktriner, koncept, materielanskaffning, vidmakthållande, utbildning och övning.

Försvarsmaktens insatsorganisation kan illustreras som en pyramid bestående av stridande förband, understödjande förband och staber, samt andra typer av stöd såsom logistik och administration. Historiskt har huvuddelen av det nordiska strategiska samarbetet fokuserat på operativt styrkesamarbete, främst vid internationella operationer. Detta samarbete har varit väsentligt för effektiviteten, interoperabiliteten och den gemensamma operativa förmågan. Framtida strategiskt samarbete kan och bör även kompletteras med en ökad satsning på den styrkeproducerande delen av pyramiden. Härigenom kan förutsättningar att bibehålla önskade operativa förmågor ytterligare förbättras samtidigt som kostnaderna för produktion av operativ förmåga kan minskas.



Figur 18: Syfte och mål med ömsesidigt förstärkande strukturer

Strategiskt samarbete inom styrkeproduktion kan initieras av flera olika skäl. Det kan vara befogat för att öka kostnadseffektiviteten, kvaliteten och / eller den operativa effekten. Det kan även vara motiverat för att undvika att nå under kritisk volym för en enskild förbandstyp. Ett systematiserat strategiskt samarbete inverkar positivt på effektiviteten och resursutnyttjande. Detta reducerar i sin tur behovet av nedskärningar i den operativa strukturen och ökar därmed också möjligheten att upprätthålla nationell strategisk handlingsfrihet över tiden.

Den så kallade Norgerapporten<sup>61</sup> påvisade att förutsättningarna är mycket goda för en integrerad norsk-svensk styrkeproduktionslösning baserad på systemlikhet. Framst är detta en följd av att svenskt och norskt försvar i huvudsak är strukturerade för i stort samma typ av uppgifter, ambitioner och försvarskoncept. Strategiskt samarbete med Norge kan därför sannolikt ske över stor bredd. I rapporten redovisades särskilt några områden som uppfattades ha stor potential att skapa ekonomiska och operativa vinster vid ett ömsesidigt förstärkande samarbete, även vid en låg grad av systemintegration.

## 5.2 Områden lämpade för strategiskt samarbete med de nordiska länderna

Avseende bilateralt samarbete med Norge hänvisas till den av Försvarsmakten inlämnade möjlighetsstudien. Arbetet pågår med vidareutveckling av i rapporten föreslagna samarbetsområden. Detta arbete visar att möjligheterna till när- och framtida effektvinster sannolikt är större än som framkommit i studien.

<sup>61</sup> Försvarsmakten 2007-08-30 nr 23 200:73266, *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete.*

Avseende bilateralt samarbete med Finland finns stor potential för samarbete inom områdena amfibieförband, grundläggande flygutbildning (behöver utredas ytterligare), utveckling och utbildning av markförband samt luftövervakning.

Ifråga om bilateralt samarbete med Danmark utgör havsövervakning det samarbetsområde som för närvarande är mest aktuellt.

På trilateral basis finns stora möjligheter inom markarenans insatsförband avseende mekaniserade och lätta mekaniserade förband, artilleri och utbildning av visa typer av specialister, samt utveckling och utnyttjande av simulatorer och övningsanläggningar / skjutfält. Inom sjöarenan finns motsvarande möjligheter när det gäller minröjning, havsövervakning (inkluderande samtliga nordiska länder och strandstaterna i Östersjön) samt viss utbildning och övning. Vad avser luftarenan är luftövervakning och gemensamt nyttjande av luftrum verksamhetsområden som kan ge stora och över tiden ökande effektvinster inom de flesta därtill hörande delområden. Arbete pågår med att närmare utreda de praktiska förutsättningarna över tiden till sådant samarbete i luftarenan.

Även trilateralt samarbete inom logistikområdet ger effektvinster inom en rad delområden efterhand som systemlikheten i insatsförbanden ökar. Redan tidigt kan en rad kritiska funktioner, genom sådant samarbete, ge högre operativ effekt. Exempel på sådana områden är Movcon och sjukvårdstjänst Role 2.

### 5.3 Slutsatser

Med ökande systemlikhet ökar kostnadseffekten avsevärt i produktionen. De operativa möjligheterna att samutnyttja förband vid internationella insatser ökar avsevärt. Så snabbt som möjligt skall sådan systemlikhet åstadkommas. Detta genomförs genom att materielframtagning harmoniseras avseende krav och anskaffning. Utbildningen av officerare, specialister, soldater och förband skall så långt möjligt genomföras gemensamt. Båda dessa områden är beroende av varandra och kan utvecklas successivt över tiden. Försvarsmakten genomför, tillsammans med de norska och finska försvarsmakterna, fortsatta utredningar för att nå detta mål. Över tiden kan avsevärda effektvinster erhållas.

Sammantaget torde det samarbete som påbörjats kunna utvecklas till att ge stora effektvinster utan att den nationella handlingsfriheten när det gäller utnyttjande av förband begränsas. I stället ökar handlingsfriheten genom en högre kvalitet samt bredare tillgänglig förmåga.

## 6 Ekonomi

### 6.1 Inledning

Ekonomisk ram för gjorda beräkningar är en prolongering av försvarsanslaget, baserat på budgetpropositionen 2008.<sup>62</sup> Med tanke på att de beräkningar av kostnader som görs inom perspektivstudien baseras på kostnadsdata i 2007 års penningvärde har dock inte priskompensationen som gjorts i förhållande till 2007 års anslag inräknats. Detta innebär att ett anslag på drygt 38,5 miljarder kronor per år, motsvarande drygt 1,2 % av BNP, varit grund för beräkningarna.

Förutom de anslag som hanteras av Försvarsmakten finns ytterligare anslag om drygt 1 miljard kronor som hanteras av andra myndigheter i försvarssektorn. Dessa delar har inte behandlats i beräkningarna, dock kan konstateras att förändringar i synen på säkerhetspolitiska utmaningar samt Försvarsmaktens roll och utformning innebär förändrade förutsättningar även för dessa myndigheter.

Fördelningen på anslag i budgetproposition 2008 har använts som referens i arbetet. Med beaktande av perspektivstudiens långsiktiga tidshorisont och behovet av att kunna göra balanseringar mellan olika typer av kostnader förutsätts dock att ovanstående fördelning mellan anslag kan förändras.

I bilaga 8 beskrivs den beräkningsmodell som använts för att beräkna kostnader för framtaget försvarsmaktskoncept närmare. Det bör beaktas att perspektivstudien beräknar kostnader för att långsiktigt vidmakthålla en försvarsmaktsstruktur, inte utgifter ett enskilt år. Beräkningarna avser snarare ett framtida stabilt läge än omställningarna för att ta sig dit. Med tanke på tidshorisont och osäkerhet i konceptets exakta utformning samt kostnadsutveckling är dessa långsiktiga beräkningar behäftade med en osäkerhet, dock innebär samtidigt den långa tidshorisonten att det finns möjligheter att efterhand hantera detta.

I denna text redovisas och diskuteras beräknade kostnader på en övergripande nivå, i bilaga 9 redovisas använda indata, gjorda beräkningar samt resultat mer detaljerat.

### 6.2 Förutsättningar

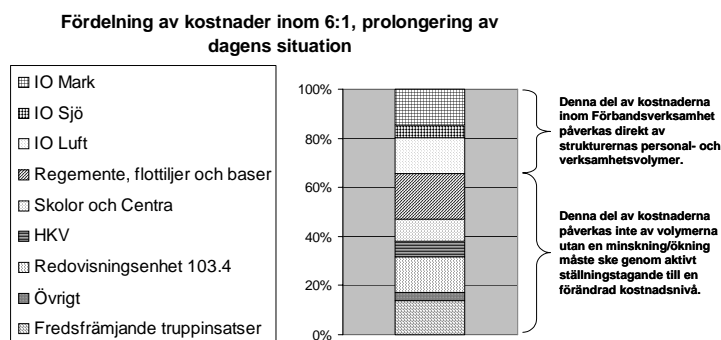
I praktiken är huvuddelen av utgifterna inom anslag 6:1 (Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser mm) och anslag 6:3 (Forskning och teknikutveckling) mer eller mindre desamma år till år i en stabil struktur, undantaget är främst utgifter knutna till temporära verksamheter såsom uppsättande av styrkeregisterförband (exempelvis Nordic Battle Group, NBG). Det är alltså relevant att göra vissa jämförelser mellan poster inom perspektivstudien kostnader och mer närtida planeringars utgifter avseende anslag 6:1 och 6:3. Avseende anslag 6:2

<sup>62</sup> Prop 2007/08:1, utgiftsområde 6.

(Materiel och anläggningar) varierar däremot innehållet över tiden, främst beroende på var fokus avseende materielanskaffning för tillfället ligger. Jämförelser mellan perspektivstudiens beräkningar av kostnader inom anslag 6:2 och till exempel materielplanen är därmed vanskliga.

I ett kortsiktigt perspektiv, något år, är huvuddelen av utgifterna inom Försvarsanslagen fasta. Omställningskostnaderna för att åstadkomma en förändring avseende till exempel hyror eller löner är i det korta perspektivet ofta större än de möjliga besparingarna. I det långa perspektivet är däremot kostnaderna i huvudsak rörliga.

Värt att notera är vidare att stora delar av kostnaderna inom Försvarsmakten inte är direkt knutna till antalet förband i insatsorganisationen. Särskilt tydligt är detta inom anslaget 6:1 där huvuddelen av kostnaderna istället är knutna till exempelvis, fredsfrämjande truppinsatser, den centrala koncernkassan, HKV, skolor och centra eller grundorganisationen i form av regementen, flottiljer och baser, se bild nedan.



**Figur 19: Kostnader direkt knutna till antalet förband i insatsorganisationen<sup>63</sup>**

Utbildningsverksamheten styrs även av behovet av en rekryteringsbas för fredsfrämjande truppinsatser, upprätthållande av kompetens samt att det i flera sammanhang krävs en viss utbildningsvolym för att kunna genomföra verksamhet. Om hänsyn även tas till dessa faktorer, accentueras ytterligare att verksamheten inom 6:1 endast till mindre del är direkt knuten till antalet förband i insatsorganisationen.

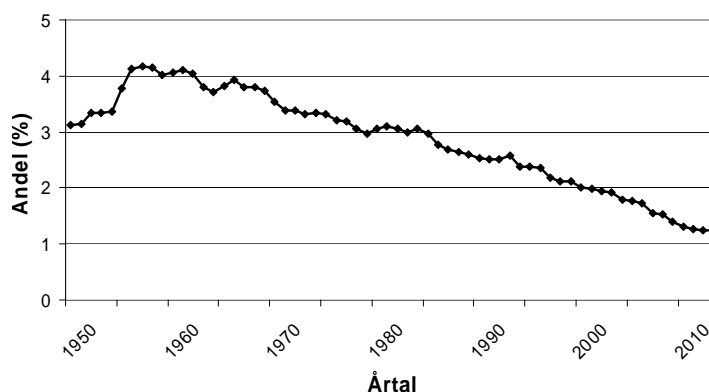
På motsvarande sätt är kostnaderna inom 6:3 knutna till långsiktiga ambitioner avseende utveckling snarare än direkt till insatsorganisationens förband. Stora delar av kostnaderna inom 6:2, materielutveckling och delar av vidmakthållande, påverkas inte heller av hur stort antal som finns av varje materielobjekt.

<sup>63</sup> Observera att bilden i huvudsak baseras på befintlig struktur. FMTM samt kostnader inom ramen för flyg- och marinbaser visas inte som rörliga kostnader i denna bild.



Anslagsramen för 2010 bedöms motsvara drygt 1,2 % av BNP, vilket kan jämföras med att NATO rekommenderar sina medlemsländer att avdela 2 % av BNP för försvarsändamål. Bland västeuropeiska länder hade till exempel Frankrike och Storbritannien försvarsanslag på ca 2,5 % av BNP år 2006, medan huvuddelen av de västeuropeiska länderna har försvarsanslag mellan 1 och 2 % av BNP 2005.

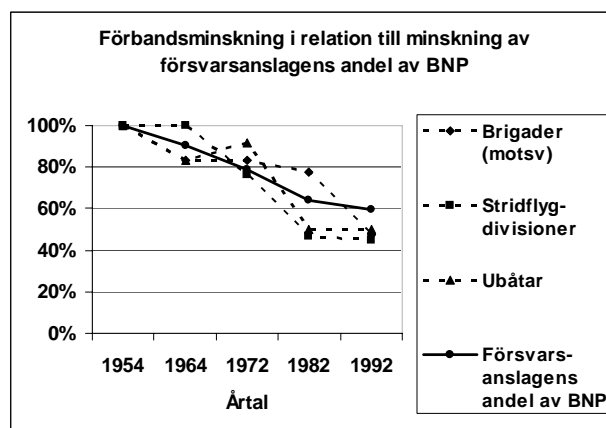
Försvarsanslagens andel av BNP



Figur 20: Försvarsanslagens andel av BNP 1947-2010<sup>64</sup>

Som visas i diagrammet ovan har Försvarsanslagens andel av BNP löpande reducerats under ett halvsekel. Detta är av stor betydelse eftersom en stor del av kostnaderna inom försvarssektorn tenderar att långsiktigt utvecklas på liknande sätt som BNP, bland annat gäller det kostnader som direkt eller indirekt är knutna till arbetskraftskostnader. Dessa effekter indikeras även av nedanstående diagram som visar hur förbandsantalet inom några tongivande förbandstyper reducerats i stort i samma takt som försvarsanslagets andel av BNP minskade. Tidsperioden är vald med tanke på att de säkerhetspolitiska förutsättningarna under denna period var relativt stabila i jämförelse med de senaste decennierna.

<sup>64</sup> Svenska försvarssatsningar under åren 1947-2009 – en sammanställning av uppgifter ur statistisk årsbok, ESV:s rapporter och Försvarsdepartementets budgetar, Bengt-Göran Bergstrand, FOI Memo 2067, Maj 2007. Uppgifterna för år 2008-2010 är uppdaterade mot bakgrund av budgetpropositionen 2008.

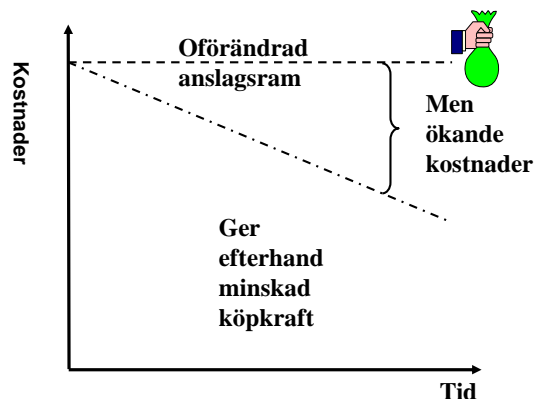


Figur 21: Sammanhang mellan Försvarsanslagens andel av BNP och antal förband i förhållande till nivån i början på 1950-talet.

Värt att notera är även att huvuddelen av de minskningar av förbandsantal som visas i bilden ovan skett i samband med olika typer av generationsskifte, ofta byte av materielsystem.

Som redovisas i perspektivstudiens delrapport för 2007<sup>65</sup> finns ett system för priskompensation för försvarsanslagen. Detta avser i första hand att kompensera för löpande kostnadsökningar. Medan kostnadsökningar till följd av att omvärldsutvecklingen ställer krav på ökade prestanda inte hanteras av priskompensations-systemet. Detta, vilket i första hand ger utslag i samband med generationsskifte, hanteras istället främst genom avvägningar mellan kvalitet och kvantitet. Det bör dock beaktas, att generationsskifte avseende bland annat stridsflygplan, mekanisering och ytstridsfartyg skett det senaste decenniet och att nästa större materiella generationsskifte därför torde ske efter den tidsperiod perspektivstudien fokuserar på.

<sup>65</sup> Försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument – delrapport 2. Konsekvenser av olika militärstrategiska inriktningar – delrapport från perspektivplaneringen 2007, Försvarsmakten 2007-05-14 nr 23 382:68 474.



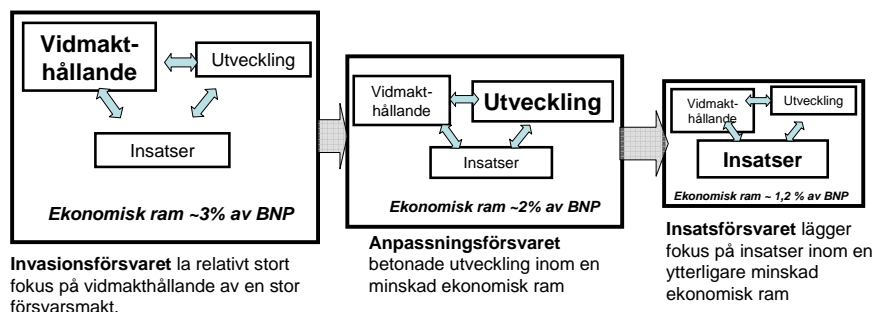
Figur 22: En oförändrad anslagsram i kombination med ökande kostnader leder efterhand till en med tiden mindre försvarsmakt

Sammantaget har de senaste decenniernas utveckling av försvarsanslaget, kostnadsutveckling och priskompensation inneburit efterhand minskande köpkraft.

### 6.3 Översyn av kostnader

Som tidigare redovisats sker en löpande kostnadsutveckling inom försvarssektorn samtidigt som Försvarsanslagen andel av BNP har minskat. För att, trots detta, kunna möta de säkerhetspolitiska utmaningarna inom angiven ekonomisk ram krävs en omfattande översyn av kostnaderna. Denna översyn kan inte begränsas till insatsorganisationens förband då stora delar av kostnaderna inte är direkt hänförliga till dessa, vilket visats i tidigare avsnitt.

Kostnadsöversynen bör göras med utgångspunkt från en avvägning av balansen mellan olika övergripande verksamheter inom Försvarsmakten. Med tanke på synen på Försvarsmakten som ett insatsförsvar är det naturligt att se på balansen mellan vidmakthållande, utveckling och insatser. Dessa kan till stora delar sägas representera volym respektive kvalitet respektive tillgänglighet och användbarhet. Förenklat kan sägas att invasionsförsvaret, i takt med minskande anslag till stor del vidmakthöll volym. I anpassningsförsvaret prioriterades utveckling och kvalitet högre. I det insatta insatsförsvaret är det naturligt att prioritera insatser inkluderande tillgänglighet och användbarhet högre.



**Figur 23: Förändrad balans i försvarsmakten**

Mot bakgrund av ovanstående resonemang bör därför följande prioritering användas vid översynen av kostnader:

1. De operativa kraven på insatsorganisation som ställs av identifierade säkerhetspolitiska utmaningarna skall så långt möjligt mötas, detta innebär bland annat att minskningar i den efterfrågade insatsorganisation skall undvikas.
2. I syfte att öka insatsorganisationens användbarhet och tillgänglighet, i enlighet med de operativa behoven, överses personalförsörjningen. Att ge utrymme att förändra personalförsörjningen med detta mål ges hög prioritet.
3. Översynen bör därför i första hand bygga på nedanstående områden:
  - Strategiskt samarbete,
  - Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi
  - Långsiktigt effektivare personalutnyttjande
  - Myndighetsstrukturen inom försvarssektorn.

### 6.3.1 Strategiskt samarbete

Strategiskt samarbete har under 2006-2007 studerats tillsammans med norska *Forsvarsstudie 07*. En djupare beskrivning av möjligheterna i denna typ av strategiskt samarbete redovisas i kapitel 5 och bilaga 10 av denna rapport.

Som tidigare nämnts är ungefär hälften av kostnaderna i Försvarsmakten mer eller mindre oberoende av förbandsvolym. En mycket stor ekonomisk effekt kan nås om dessa kostnader kan fördelas mellan flera länder. Detta är en viktig förklaring till den ekonomiska potentialen vid strategiskt samarbete. Dock måste även konstateras att hittillsvarande erfarenheter av flernationellt samarbete visar att dessa effekter långt ifrån alltid nås. I praktiken uppstår ofta nya kostnader varför besparingen per land blir lägre. På liknande sätt riskerar projekt att ta längre tid. För att nå de potentiella fördelarna krävs därför att samarbetet är djupgående och långsiktigt, samt en villighet att ge avkall på nationella särkrav. Andra betydelsefulla aspekter är systemlikhet mellan de berörda ländernas Försvarsmakter, beredskap att fatta erforderliga beslut samt beslutsprocesser mm som styr samarbetet. I detta sammanhang måste även

beaktas att den nationella handlingsfriheten i flera avseende kan påverkas av strategiska samarbeten.

Mer betydelsefulla kostnadseffekter kan bland annat uppstå inom följande områden:

- Samarbete vid fredsfrämjande insatser kan reducera kostnaderna per land utan att effekten sänks.
- Samarbete mellan skolor och centra avseende såväl utbildning som utveckling kan reducera kostnader för vardera landet.
- Strategiskt samarbete kan ge bättre möjligheter för samordnad materiel-anskaffning.
- Gemensamma lösningar inom logistikområdet kan ge stordriftsfördelar.

En närmare beskrivning av hur kostnaderna kan påverkas ges i bilaga 10.

### **6.3.2 Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi**

Materieförsörjningen måste ses i ljuset av såväl operativa behov, ambitioner avseende strategiskt samarbete, avvägningar mellan insatser, utveckling och vidmakthållande som ekonomiska begränsningar. Detta diskuteras i avsnitt 4.2 och bilaga 10.

### **6.3.3 Långsiktigt effektivare personalutnyttjande**

Konceptets fokus ligger på att kunna använda Försvarsmakten i ett brett spektrum av aktuella uppgifter istället för att utbilda och i krig kunna mobilisera stora volymer personal. Det i konceptet föreslagna personalförsörjningssystemet (se avsnitt 4.1) stödjer denna inriktning och innebär därmed, trots en viss ökning av personalrelaterade kostnader, ett långsiktigt effektivare personalutnyttjande. Samtidigt bibehålls pliktinstrumentet vilket kan aktiveras om omvärldsutvecklingen medför att kraven på personalförsörjningssystemet förändras.

### **6.3.4 Myndighetsstrukturen inom försvarssektorn**

Myndighetsstruktur inom försvarssektorn, vilken behandlas i kapitel 8, utformades till stor del i en tid då såväl uppgifter till, som ambitioner för försvaret var avsevärt annorlunda jämfört med idag. Försvarsanslagen (som andel av BNP) var nära tre gånger större än idag och en stor del av befolkningen ingick i krigsorganisationen. Uppgifter förutsattes i huvudsak lösas nationellt och ambitioner avseende nationell handlingsfrihet var i många avseende höga. Mot bakgrund av såväl förändrade förutsättningar som den begränsade tillgängliga ekonomiska ramen bör såväl myndighetsstrukturen, som verksamheten i olika delar av försvarssektorn ses över.

## 6.4 Kostnader för föreslaget koncept

Det föreslagna konceptet beräknas långsiktigt kosta ca 38,6 miljarder kronor per år. Detta förutsätter dock att åtgärder inom ramen för ovanstående diskuterade översyn av kostnader genomförs. Av kostnaderna hänförs drygt 22 miljarder kronor årligen till Förbandsverksamhet mm (6:1), varav 2,8 miljarder kronor fredsfrämjande truppinsatser (6:1:2). Materiel och anläggningar (6:2) omfattar drygt 15 miljarder kronor, medan forskning och teknologiutveckling omfattar knappt 1 miljard kronor. Beräkningarna och kostnaderna redovisas mer detaljerat i bilaga 9, medan en mer generell diskussion förs nedan.

### 6.4.1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser

Kostnaderna inom detta område har sammantaget ökat med ca 1,5 miljarder kronor. Ökningen beror dels på de av statsmakterna aviserade ökade ambitionerna avseende fredsfrämjande truppinsatser och dels på att kostnaderna som är direkt förknippade med insatsorganisationen har ökat med anledning av förändrat personalförsörjningssystem. Samtidigt har kostnaderna för övriga delar som inte är direkt förknippade med insatsorganisationen minskat något, främst till följd av förändrat personalförsörjningssystem och som effekt av strategiskt samarbete.

Det förändrade personalförsörjningssystemet medför förändrade kostnader i ett antal avseenden. Kostnaderna har främst ökat med anledning av att:

- Stående och kontrakterade förband innebär en avsevärd ökning av kostnaderna främst i form av löner, kontraktskostnader och övningskostnader.
- Lön betalas under utbildningen istället för värnpliktsförmåner.
- Medel avdelats för att kunna genomföra tillfälliga riktade insatser för att öka robustheten i personalförsörjningen.

Kostnadsökningarna vägs till stor del upp av att:

- Inga särskilda stridsgrupper (jämför Nordic Battle Group, NBG) eller styrkeregisterförband behöver sättas upp eftersom detta löses av den ordinarie insatsorganisationen. Detta innebär avsevärda kostnadsminskningar långsiktigt.
- Grundläggande utbildningen sker med avsevärt mindre volymer årligen.
- Löner vid, samt utbildning inför, fredsfrämjande truppinsatser innebär ingen extra kostnad då detta i huvudsak löses av stående förband.
- Ingen extra ”tredje utbildningstermin” krävs för att samträna större förband då stommen i förbanden finns över tiden och förbandsträning bedrivs löpande.
- Särskilda bevakningssoldater samt högvakt utbildas inte då detta löses av de stående förbanden.

- Ändrade operativa krav medför mindre volym nationella skyddsstyrkor (hemvärn).

#### **6.4.2 Materiel och anläggningar**

Kostnaderna inom detta område har minskat med knappt 1,5 miljarder kronor. Minskningarna föranleds främst av kostnadsreduktioner med anledning av utvecklad materielförsörjning inkluderande förändrade materielutvecklingsambitioner samt strategiskt samarbete. Förändringar i insatsorganisationen balanserar i stort varandra avseende kostnader inom materielområdet.

En annan viktig faktor är att insatsorganisationen i huvudsak skall vara utformad för att modulärt kunna lösa uppgifter i olika geografiska arenor. Det krävs därför inte extra utgifter för att sätta upp registerförband inkluderande stridsgrupper (jämför Nordic Battle Group, NBG).

Nationell verksamhet, inkluderande utbildningsverksamhet är av ungefär samma storleksordning som i dagens Försvarsmakt. Insatser bedöms däremot öka, så att 2-5 % av Försvarsmaktens materiel över tiden används i fredsfrämjande insatser. Av detta följer att det finns en risk för ökad förslitning av materiel. Storleken på denna effekt är beroende av såväl vilka insatser som görs som i vilken miljö de görs, det är därför svårt att bedöma om förslitning kommer att bli dimensionerande för materielomsättningshastigheten, samt beräkna eventuella kostnader för detta.

#### **6.4.3 Forskning och teknologiförsörjning**

Kostnaderna inom detta område har minskat något, mot bakgrund av strategiskt samarbete och ambitioner avseende materielförsörjning och utveckling. Dock är kostnaderna fortfarande knappt 1 miljard kronor.

### **6.5 Slutsatser**

Mot bakgrund av ovanstående resonemang innebär detta koncept därför att:

- Förmåga till insatser, föranledda av de operativa behoven, prioriteras högre än vidmakthållande och utveckling.
- Långtgående åtgärder genomförs inom ramen för strategiskt samarbete och materielförsörjningsstrategin, vidare ses myndighetsstrukturen inom försvarssektorn över. Därmed medges att de operativa behoven kan lösas på ett bättre sätt inom given ekonomisk ram.
- Reformering av personalförsörjningssystemet genomförs i takt med att strategiskt samarbete, materielförsörjningsstrategin och översynen av myndighetsstrukturen ger effekt.

- Balansen inom försvarsanslaget förändras genom att medel omfördelas till ett förändrat personalförsörjningssystem i syfte att medge högre användbarhet och tillgänglighet inom insatsorganisationen. Detta innebär att andelen medel i förbandsverksamheten ökar något medan materielanslaget och forskning och utveckling minskar något.

## 7 Utformning och införande av föreslagen insatsorganisation

### 7.1 Allmänt

De operativa kraven på strukturen kan övergripande sammanfattas med att Försvarsmakten skall inneha en väl utvecklad förmåga till insatser inom och utanför vårt territorium och i vårt närområde, samt förmåga att snabbt och med rätt resurser, enskilt eller tillsammans med andra, kunna genomföra insatser syftande till att öka vår nationella och gemensamma säkerhet. Ökad insatsförmåga med en större *tillgänglighet* och *användbarhet* innebär att nya operativa krav ställs på förbanden. Därutöver behövs en produktionslösning som tillgodoser insatsbehovet över tiden. För att kunna uppnå de effekter som det militärstrategiska konceptet medför, ställs krav på långtgående förändringar inom en rad områden. En väsentlig del är en förändring av personalförsörjningssystemet som i det föreslagna konceptet är baserat på frivillighet och stående förband istället för dagens pliktsystem. Andra väsentliga förändringar är över tiden ett alltmer omfattande strategiskt samarbete (bilateralt och trilateralt), utveckling av grundorganisationen samt förändringar inom förbandsutbildningssystemet och inom materialförsörjningen.

Nedan preciserade principiella riktlinjer måste beaktas för att kontrollerat kunna genomföra de förändringar som föreslaget militärstrategiska konceptet medför. För det första måste en ny balans skapas mellan anslagen för 6:1 (förbandsverksamhet), 6:2 (materiel och anläggningar) och 6:3 (forskning och teknikutveckling). Den ökade tillgängligheten och användbarheten hos insatsförbanden innebär kostnadsökningar för förbandsverksamheten.

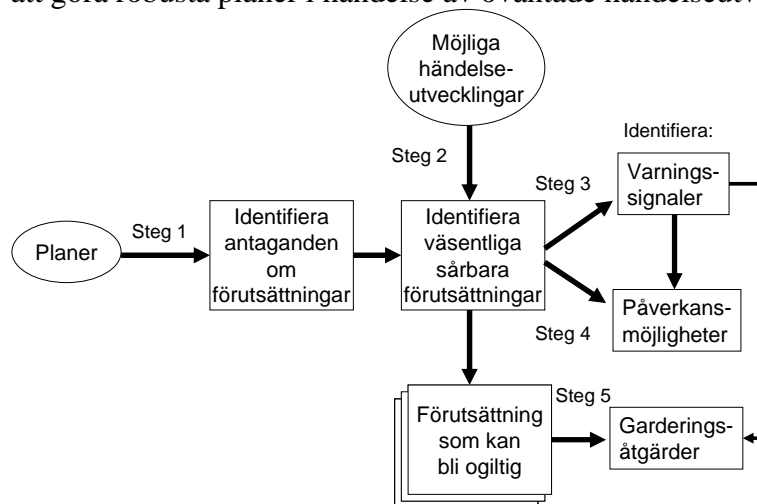
De operativa kraven styr Försvarsmaktens personalbehov. Idag föreligger en personell obalans dels inom insatsförbanden och dels mellan olika kompetenser inom Försvarsmakten i sin helhet. Detta innebär att vid införande av ett nytt personalförsörjningssystem måste en översyn ske innan den totala personalvolymen fastställs. Först när detta är genomfört kan konsekvenser av personalförsörjningen i form av mer exakta personalvolymmer fastställas.

I kapitel 5 beskrivs effekterna av ett strategiskt samarbete. Vid utveckling av insatsorganisationen och vid utformningen av grundorganisationen måste hänsyn även tas till dessa effekter och de åtgärder som behöver vidtas.



## 7.2 Metod för hantering av planeringsförutsättningar och hantering av osäkerheter

För att underlätta den långsiktiga planeringen används planeringsverktyget *Assumption-Based Planning* med syftet att hantera framtida osäkerheter och ge ökade möjligheter att göra robusta planer i händelse av oväntade händelseutvecklingar.<sup>66</sup>



Figur 24 Grundläggande steg och flödesschema i Assumption-Based Planning

Kärnan i metoden är att identifiera de antaganden som utgör grunden för en planering och att sedan avgöra vilka av dessa antaganden som kan vara sårbara inom planeringens tidshorisont och på vilket sätt. Perspektivstudien har tagit stöd i denna metod för att identifiera och beskriva hur sårbara planeringsförutsättningar skulle kunna hanteras inom ramen för studiens olika förslag.

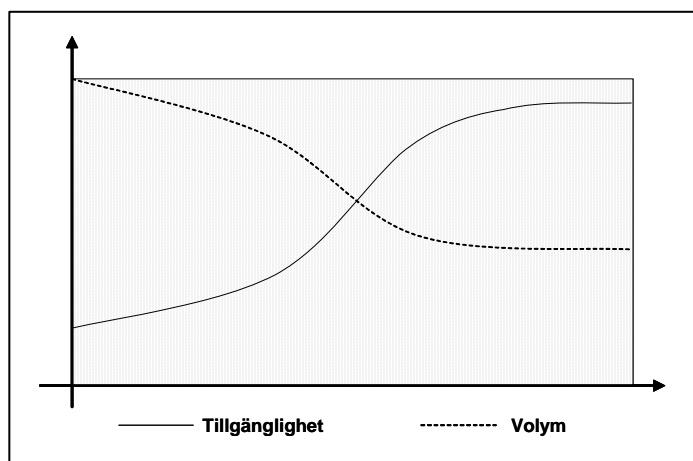
Det är viktigt att tidigt studera och värdera planeringsförutsättningarna av perspektivstudiens målbild för att identifiera möjligheter och begränsningar. Om planeringsförutsättningar ändå inte uppnås skall åtgärder kunna vidtas för att minska konsekvenserna.

## 7.3 Insatsförbandens utveckling

Utvecklingen av insatsorganisationens förband framgår i bilaga 6. Ett helhetsperspektiv över hela insatsorganisationens förmåga över tiden behöver ligga till grund för insatsförbandens utveckling. Den ökade tillgänglighet som blir följden

<sup>66</sup> Dewar et. al. RAND (1993), Assumption-Based Planning, A Tool For Very Uncertain Times. och Dewar. Cambridge University Press (2002). Assumption-Based Planning, A Tool for Avoidable Surprises . Tommy André och Ulla Jeppsson. FOI-D—0257—SE Sammanfattning av Assumption-Based Planning, A Planning Tool for Very Uncertain Times, ett planeringsverktyg från RAND med exemplifieringar.

av anställda och kontrakterade förband kan mötas genom viss reducering av förband med lägre beredskap.



Figur 25: Sambandet mellan minskad volym och ökad tillgänglighet

Inom förbandsutvecklingen måste en översyn ske av generella förband och graden av gemensam utveckling, systemlikhet och den takt som införandet skall ha.

På kort sikt kan den grundläggande soldatutbildningen (GSU) likriktas för att fler soldater skall vara tillgängliga vid markoperativa insatser. Likaså kan en översyn göras avseende gemensam GSU för förbandstyper med liknande förmågor. Vidare bör förutsättningar för en gemensam befattningsutbildning överses. På längre sikt kan en mer gemensam generell grundplatta avseende vapen, utrustning och fordon inom Försvarsmakten, utvecklas. Dessa materielsystem är generella i de flesta förbandstyperna och utgör grunden för långvariga internationella insatser.

En övergång till det nya systemet bedöms kunna ske med bibehållen ambition för långvariga insatser, samtidigt som möjligheterna ökar avseende beredskap för snabbinsats samt eventuella kortare insatser.

Perspektivstudien föreslår införande ett personalförsörjningssystem baserat på frivillighet och anställda/kontrakterade soldater där plikten är vilande. Alla soldater bör inte anställas samtidigt även om detta vore möjligt. Anställningar bör ske stegvis. Införandet bör inledas när Försvarsmakten anställer soldaterna för NBG år 2011. För att bestämma i vilken ordning som dagens förband skall försörjas med anställda soldater krävs ett fördjupat arbete där hänsyn tas till bland annat ekonomi, utbildningskapacitet, rekryteringsbas, utbildningsplattformar och insatsbehov i närtid.

För att illustrera hur införandet av det nya systemet skulle kunna genomföras redovisas nedanstående exempel. Exemplet utgår från att kostnaderna inte får

överskrida dagens kostnader för att utbilda 8 500 värnpliktiga och att antalet anställda civila och officerare samt elever i skolor är oförändrat. Vidare skall alla soldater grundutbildas före anställning. Exemplet utgår från de anställningsvolymerna som visas i kapitel 4.1.5.:<sup>67</sup>

År och antal	Förband
Under 2010 anställs 2 000 soldater/sjömän för bland annat:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kärndelarna ur NBG 2011 med bland annat: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Lätt mek skyttekompani</li> <li>– Luftburen skvadron</li> <li>– Amfibieskyttekompani</li> <li>– Stabskompani</li> <li>– Stödfunktioner CS och CSS till NBG.</li> </ul> </li> <li>• 2 Korvetter</li> <li>• 2 Minröjningsfartyg</li> <li>• 1 Ubåt</li> <li>• Stril</li> <li>• Sjöinfo</li> </ul>
Under 2011 anställs 1 700 soldater/sjömän för bland annat:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 Mekskyttekompanier</li> <li>• 2 Lätta skyttekompanier (Lätt Mek/LBB/Amf)</li> <li>• ITF</li> <li>• Marinbasbat/ Flygbasbat</li> <li>• 2 Korvetter</li> <li>• 2 Minröjningsfartyg</li> <li>• 1 Ubåt</li> <li>• Stril</li> <li>• Sjöinfo</li> </ul>
Under 2012 anställs 1 500 soldater/sjömän för bland annat:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Mekskyttekompanier (strf 90/strv 122)</li> <li>• 1 Lätt skyttekompani (Lätt Mek/LBB/Amf)</li> <li>• 2 Korvetter</li> <li>• 1 Ubåt</li> <li>• Stril</li> <li>• Sjöinfo</li> </ul>

I första hand skall personal rekryteras mot och anställas vid förband:

- som kan användas för insatser,
- där Försvarmakten kan direktrekrytera hela förbandet från tidigare utbildade, och
- så att erfarenheter av att anställa soldater och sjömän kan dras vid samtliga försvarsgrenar.

Eftersom exemplet ligger inom ramen för dagens kostnader för grundutbildning kan dagens ambition bibehållas under införandeperioden.

<sup>67</sup> Ett exempel för hela Försvarmaktens organisation framgår av bilaga 6.

## 7.4 Materieförsörjning

Konceptet innebär att materieförsörjningen, i enlighet med gällande materieförsörjningsstrategi, styrs av insatsorganisationens behov samt krav på balanserade lösningar inom ekonomisk ram. Vidare förutsätts att materieförsörjningsstrategins principer tillämpas så att avsedd effekt nås avseende minskning av kostnader.

Strategiskt samarbete är ett viktigt medel som kan stödja materieförsörjningsstrategin och öka potentialen såväl avseende samordnad anskaffning, kostnadsdelning vid utveckling och delning av antalsberoende kostnader inom vidmakthållande och vidareutveckling.

I detta sammanhang kan pekas på att beslut rörande splitterskyddade fordon, stridsflygsystemets fortsatta utveckling samt nästa generation ubåtar förutsätts ske i linje med materieförsörjningsstrategin, samt på ett sätt som medger att potentialen i strategiskt samarbete utnyttjas.

I syfte att åstadkomma modularitet och kostnadseffekter bör systemlikhet mellan förband öka, så att samma utrustning i ökad utsträckning används i flera förband. Till exempel gäller detta olika typer av lätta skyttekompanier som finns i skilda förband.

Inga avgörande materiella generationsskiften kan förutses det närmaste decenniet. Om sådana skulle ske förändras därmed även förutsättningarna för konceptet.

## 7.5 Grundorganisationen

Vid utformning av en anpassad grundorganisation måste ett antal övergripande handlingsregler beaktas. Det är angeläget att undvika hastiga och stora grundorganisationsförändringar, med okontrollerade kostnadsökningar i form av nyinvesteringar och personalavgångar som följd. I det fortsatta arbetet att anpassa grundorganisationen, är det angeläget att större förändringarna inriktas mot ett långsiktigt mål och genomförs i successiva steg över en längre period.

Mot denna bakgrund bör det fortsatta arbetet med en successiv utformning av grundorganisationen över tiden prioritera:

- Den rekryterings- och attraktionskraft som erfordras för det föreslagna personalförsörjningssystemet.
- Driftrationalitet genom reducering av mindre verksamhetsorter och anpassning av övnings- och skjutfält.
- Militärstrategiska samarbetsmöjligheter.
- Ökad grad av funktionell centralisering inom organisationerna för ledning, logistik och information.

- Hänsyn till samhällsutvecklingen i stort samt den påverkan miljötillstånd kan utgöra.

På kort sikt behålls infrastrukturen med en spridning över ytan som idag men anpassas till de utvecklade personalförsörjningssystemet. Detta innebär att ytor frigörs på garnisonsorterna. Dessa ytor kan avvecklas eller hyras ut till annan aktör än Försvarsmakten med effekter av samutnyttjande som följd. Vidare genomförs en översyn av de mindre verksamhetsorterna, syftande till att i första hand avveckla dessa alternativt, i undantagsfall, flytta över funktioner till befintliga större verksamhetsorter.

På lång sikt bör utredas vilka ytterligare effektiviseringsåtgärder som är möjliga ifråga om infrastrukturella åtgärder och eventuella reduceringar av antalet verksamhetsorter.

## 8 Fortsatt arbete

### 8.1 Ledning, underrättelser och infoarenan

Ledning och underrättelsetjänst på högre nivå samt verksamhet på informationsarenan är några områden som kompletterar traditionella verkansförband. Inom området ledning finns för närvarande såväl HKV som FHQ i strukturen. För underrättelsetjänst används bl.a. FRA och MUST.

Gjorda övergripande analyser av det operativa behovet av ledning och ledningssystem visar att det kan sammanfattas i följande punkter:

- Interoperabilitet med potentiella partnerländer i tänkbara insatser måste möjliggöras.
- Intraoperabilitet mellan olika svenska funktioner och stridskrafter måste möjliggöras.
- Löpande måste viss, om än begränsad verksamhet, kunna ledas.
- Temporärt, i huvudsak viljestyrt, kan större verksamhet behöva ledas om Sverige till exempel tar ansvar för att leda en multinationell stridsgrupp (jämför NBG).

I detta sammanhang är det särskilt värt att notera behovet av högre ledning inom ramen för OHQ och FHQ. Detta dimensioneras för närvarande dels av ambitionerna att vidmakthålla och utveckla kompetens, dels av att ambitionen inom NBG.

Fortsatta fördjupade analyser behöver genomföras avseende ledning, underrättelsetjänst och informationsarenan. I dessa bör balansen mellan ambitioner inom dessa områden vägas mot ambitioner inom andra områden och tillgängliga resurser såväl personellt som ekonomiskt.

## 8.2 Logistikfunktionen

Logistikfunktionen är en viktig grund för insatsorganisationens effekt. Den måste kunna stödja ett brett spektrum av insatser, allt från normal utbildnings- och övningsverksamhet till väpnade konflikter. Logistikfunktionen måste vara i balans med såväl potentiella insatser som övriga delar av insatsorganisationen, varvid särskilt bör beaktas insatsorganisationens krav på tillgänglighet, användbarhet och uthållighet.

Förutom stöd till insatser bedrivs även stöd till utbildning och annan verksamhet nationellt. Ett flertal aktörer bedriver logistik. Förutom förbandsanknutna delar kan till exempel nämnas logistikbataljoner och FM Log. Vidare bör beaktas möjligheter till kompletterande lösningar, såsom offentlig privat samverkan m.m.

Mot bakgrund av framtaget koncept bör logistikorganisationen i hela dess bredd studeras i fortsatta fördjupade analyser. Detta är ett arbete som avses påbörjas under våren 2008.

## 8.3 Myndighetsstrukturen inom försvarssektorn

Myndighetsstruktur inom försvarssektorn utformades till stora delar under den tidiga delen av kalla kriget. Detta i en tid då försvarsanslagen var nära tre gånger större än idag (som andel av BNP). Såväl uppgifter till som ambitioner för försvaret var avsevärt annorlunda vid denna tidpunkt jämfört med idag och strukturen var utvecklad utifrån ett totalförsvarskoncept. Under senare tid har strukturerna efterhand förändrats och utvecklats, dock påverkar fortfarande arvet.

Mot bakgrund av bland annat nedanstående bör såväl myndighetsstrukturen, som verksamheten i olika delar av försvarssektorn överses.

- Konceptets förändring av personalförsörjningssystemet från mönstring och placering av värnpliktiga till rekrytering av frivilliga, innebär radikalt annorlunda förutsättningar för Pliktverkets verksamhetsområde.
- Det minskade behovet av officerare på högre nivå som delvis redan skett har givit förändrade förutsättningar för Försvarets Högskolan.
- Förändrade ambitioner avseende materielförsörjning och försvarsindustri, förändrar förutsättningarna för såväl Försvarets Materielverk som Totalförsvarets Forskningsinstitut.