

Kommittédirektiv



Försvarsmaktens helikopterresurser

Dir.
2008:118

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utreda hur förmågan att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar ska bibehållas respektive förbättras, samt vilka krav det ställer på dimensionering och organisation av helikopterförbanden. Utredaren ska analysera vilka av Försvarsmaktens operativa helikoptersystem som kan och vid behov bör vidmakthållas. Utredaren ska utvärdera erfarenheterna av genomförda upphandlingar av helikoptersystem samt analysera flygsäkerhetsrelaterade frågor och föreslå förbättringsåtgärder.

Bakgrund

Försvarsmaktens helikoptrar

Sedan 1999 omsätter Försvarsmakten sin helikopterpark. Skälet för omsättningen är främst att skapa en ensad helikopterpark med färre helikoptertyper. På det sättet kan myndigheten utforma en mer rationell och effektiv verksamhet och begränsa bl.a. underhållskostnaderna.

Flertalet av de tidigare helikoptertyperna har avvecklats eller håller på att avvecklas. Helikopter 3, 5, 6 och 11 har redan avvecklats. För närvarande planeras respektive pågår avvecklingen av helikopter 4 och 9. Av de tidigare helikoptertyperna är det endast helikopter 10 som ska bibehållas. I stället anskaffas 18 st. helikopter 14 (medeltung)

och 20 st. helikopter 15 (lätt). Den ursprungliga planeringen var att de nya helikoptrarna skulle levereras under perioden 2003-2009. Omsättningen av helikopterparken innebär att antalet helikoptrar inom Försvarsmakten minskar från att ha varit drygt 100 st. till att bli knappt 50 st.

I dag finns inom Försvarsmakten följande helikoptersystem. Helikopter 4 vidmakthålls med 8 st. av totalt 13 st. helikoptrar till den 20 december 2008, då planerad avveckling påbörjas enligt Försvarsmaktens beslut. Helikopter 9 är föremål för ett successivt driftstopp fram till den 20 december 2009, varefter systemet avvecklas.

Helikopter 10 kommer att vidmakthållas, enligt plan till dess att helikopter 14 är fullt operativ. Försvarsmakten förfogar över 10 st. helikopter 10, varav 9 st. är i drift. 3 st. av dessa genomgår för närvarande en uppgradering för att kunna genomföra medicinska evakueringar.

17 st. helikopter 15 är i dag levererade. Samtliga helikoptrar beräknas vara levererade under det första kvartalet av 2009. Försvarsmakten kommer då förfoga över totalt 20 st. helikopter 15.

Under första halvåret av 2009 väntas 3 st. helikopter 14 vara levererade. Leveranserna beräknas därefter fortskrida till år 2012, då samtliga helikoptrar väntas vara levererade.

Helikopter 14 och 15 kommer, efter det att samtliga helikoptrar i respektive system levererats, vara föremål för kontinuerliga leveranser av kringutrustning fram mot år 2018, då helikopterbataljonen enligt gällande tidsplan ska vara fullt operativ.

Användningen av Försvarsmaktens helikoptrar

Militära syften

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 6) redovisas under insatsorganisationens utveckling att det ska finnas en helikopterbataljon. För 2009 är inriktningen att Helikopterflottiljen ska utbilda ett insatsförband med både sjö- och markoperativ förmåga. Insatsförbandet ska bidra till

förmåga inom olika typinsatser, t.ex. stöd åt insats med specialförband och stöd åt snabbinsatsstyrka. Samtliga typinsatser ska kunna lösas och vissa av dem ska kunna lösas samtidigt.

I budgetpropositionen redovisas också att den fortsatta omstruktureringen, med avveckling av äldre helikoptersystem och införande av nya system, innebär att det kommer att finnas en begränsad tillgång på helikoptrar. Detta kan, enligt propositionen, påverka möjligheten att lösa uppgifter under en övergångsperiod.

I fråga om materiel anförs i budgetpropositionen att helikopter 10 ska vidmakthållas och utvecklas för förmåga till medicinsk evakuering. Under slutet av innevarande år är det avsikten att helikopter 14 ska börja levereras. Under 2009 är inriktningen att de sista leveranserna av helikopter 15 ska göras. Därefter kommer Försvarmakten ha 20 st. helikopter 15.

Användning för civila ändamål

Försvarmaktens helikoptrar har under lång tid haft betydelse för civil verksamhet. Det gäller framförallt för räddningstjänst och för sjuktransporter.

Stödet till samhället har tidigare varit så omfattande att det påverkat den militära verksamheten negativt. Redan i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1, utg.omr 6) ansåg regeringen att stödet till samhället med helikopter blivit så omfattande att det begränsade Försvarmaktens möjligheter att genomföra den grundläggande förbandsverksamheten. Med utgångspunkt i inriktningen att stöd till samhället inte ska vara dimensionerande för Försvarmakten gjorde regeringen genom en regleringsbrevsändring det möjligt för Försvarmakten att begränsa denna form av stöd.

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. Skyldigheten föreligger dock bara om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Med

stöd av denna bestämmelse kan en räddningsledare använda Försvarmaktens helikopterresurser vid t.ex. skogsbränder.

I mitten på 1990-talet anskaffades särskilda helikoptrar för sjuktransporter (helikopter 11). Huvudsyftet med anskaffningen var att stärka sjuktransportkapaciteten i krig. Men helikoptrarna skulle också användas för sjuktransporter i fred. Försvarmakten och landstinget i Västerbottens län tecknade avtal om sjuktransporter. Avtalet har numera löpt ut.

Sjöfartsverket hade tidigare avtal med Försvarmakten om helikopter i beredskap på olika platser i Sverige för sjöräddning. Detta avtal har numera upphört.

I förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet regleras det s.k. nödhelikoptersystemet. Regleringen innebär att Försvarmakten vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade och sjuka personer, ska utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman genom flygräddningscentralen.

I övrigt får Försvarmakten i enlighet med förordningen lämna stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting, samt under vissa förutsättningar även till enskilda. Försvarmakten ska ta ut avgifter vid stöd enligt förordningen.

Försvarmaktens helikopterorganisation

Organisationsenheten Försvarmaktens helikopterflottilj inrättades på Linköping/Malmen den 1 januari 1998. Sedan den 1 januari 2002 är Försvarmaktens helikopterverksamhet samlad inom Försvarmaktens helikopterflottilj.

Helikopterverksamheten bedrivs i dag med basering i Linköping/Malmen, Luleå, Lidköping/Såtenäs och Ronneby/Kallinge.

Utgångspunkter för uppdraget

Effektivitet och säkerhet

Det är viktigt att Försvarsmakten utformar en rationell, effektiv och säker helikopterverksamhet som kan uppfylla statsmakternas krav i olika avseenden.

Under en begränsad period kan det godtas att ett förbands förmåga i vissa avseenden går ned. Personalen måste ges tillräckliga förutsättningar att utbilda och öva sig i det nya systemet. Under denna omskolningsperiod får det också accepteras att personalen inte samtidigt kan vara fullt operativ på tidigare och äldre system.

Helikopterförbandens förmåga

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 6) konstaterar regeringen att den ursprungliga planeringen när det gäller helikopterförbandets avsedda operativa förmåga inte har kunnat följas. Detta beror på de försenade leveranserna av de nya helikoptersystemen, främst helikopter 14. Vidare har modifieringen av helikopter 10 till förmåga att genomföra medicinsk evakuering försenats. Bristerna i den operativa förmågan i förhållande till behoven – bl.a. avseende den nordiska stridsgruppen (NBG) som stod i beredskap första halvåret 2008 – har lett till att planeringen förändrats. Detta har i sin tur lett till att planeringen av utbildningen har förändrats. Regeringen anför i budgetpropositionen också att personalsituationen inom helikopterförbandet är fortsatt ansträngd.

I föregående års budgetproposition (prop. 2007/08:1, utg. omr. 6) ansåg regeringen att en samlad bedömning av helikopterbataljonens förmåga inte var möjlig att göra eftersom bataljonen var under utveckling. Även i den propositionen pekade regeringen på leveransförseningarna och brister i den operativa förmågan.

Det är fortsatta brister i helikopterbataljonen och dess förmåga. Dessa brister bör nu kartläggas. Det gäller särskilt bataljonens förmåga att undersöjda andra insatsförband med

helikoptrar för olika uppgifter. Utöver att kartlägga förekommande brister är det angeläget att identifiera sådana åtgärder som kan öka förmågan att stärka insatsförbanden.

En kartläggning m.m. bör utgå från följande. Helikopter bataljonen är målsatt med utgångspunkt i de övergripande kraven på operativ förmåga och kraven på ett antal operativa delförmågor. Till detta kommer att nya behov har framkommit under senare år i samband med internationella insatser och NBG. Gällande målsättningsdokument bör granskas mot de behov som nu är aktuella.

Förändrade förmågekrav kan leda till att den grundläggande organisationen bör förändras. Det bör klarläggas vilka krav en ökad förmåga att stärka insatsförbanden med helikopter ställer på dimensionering och organisation av helikopterförbanden.

En grundläggande punkt i en kartläggning är att analysera vilka av dagens helikoptersystem som är operativa och som kan och bör vidmakthållas, samt att till detta redovisa en konsekvensbeskrivning. En del i detta är att värdera olika helikoptersystem, även mot varandra. Det gäller t.ex. frågan om att bibehålla helikopter 4-systemet ytterligare tid. Detta system ska annars avvecklas helt. På vilket sätt – ekonomiskt och operativt – skulle ett bibehållande av helikopter 4 påverka införandet av helikopter 14? Vilka skulle de operativa effekterna för Forsvarsmakten bli på kort och lång sikt? Vilka kostnader eller besparingar skulle uppstå?

På samma sätt står helikopter 9 inför avveckling när nya system tillförs. Det är viktigt att säkerställa att helikoptrar finns att tillgå som möjliggör nödvändig flygtid för besättningarna. Utredaren bör se över även dessa frågor.

Upphandlingen av nya helikoptersystem

Anskaffningen av de nya helikoptersystemen 14 och 15 har kantats med förseningar, vilka i sin tur har lett till negativa effekter för helikopter verksamheten. Hela anskaffningsproceduren bör därför analyseras. I en sådan analys bör beläggas hur de berörda myndigheterna har hanterat olika skeden i upphandlingen, de förseningar som uppstått, vad förseningarna

berott på och vad myndigheterna vidtagit för åtgärder med anledning av förseningarna m.m.

Motsvarande analys bör göras när det gäller modifiering av helikopter 10 för förmåga till medicinsk evakuering.

Helikopterolyckor

Under perioden 2000–2007 har sex helikopterhaverier och två allvarliga tillbud med sammanlagt 14 omkomna inträffat inom Försvarmakten. Statens haverikommission (SHK) har utrett olyckorna och redovisat utredningsresultaten i rapporterna RM 2002:01 (Kebnekaise), RM 2005:01 (Bottensjön), RM 2007:02 (Göteborg), RM 2008:03 (Lindö) och RM 2008:04 (Ryd).

I rapporten RM 2008:04 konstaterar SHK att olyckstalet inom helikopterverksamheten är oacceptabelt högt. SHK pekar också på att tidigare SHK-utredningar innehåller ett stort antal rekommendationer som är relevanta också i utredningen RM 2008:04. SHK anför att flera av de tidigare lämnade rekommendationerna ännu inte har genomförts. I rapporten RM 2008:04 lämnar SHK bl.a. följande citerade rekommendationer

- Försvarmakten bör avsätta nödvändig tid och resurser för att i linje med Säkerhetskulturutredningens åtgärdsförslag kraftsamla på en grundlig översyn av helikopterverksamheten.
- Försvarmakten bör genomföra åtgärder i linje med Säkerhetskulturutredningens förslag.
- Försvarmakten bör göra säkerheten till ett prioriterat område i Försvarmakten.

SHK har således i flera haverirapporter pekat på brister i Försvarmaktens helikopterverksamhet.

Läget är nu sådant att det bör göras en samlad och övergripande analys av flygsäkerhetsrelaterade frågor inom Försvarmaktens helikopterverksamhet.

Kostnader och andra konsekvenser

När Försvarsmaktens helikopterresurser ses över och förslag till åtgärder som ska förbättra förbandens förmåga utarbetas är det viktigt att också belysa de organisatoriska konsekvenser detta kan leda till. Försvarsmakten har en planering för införandet av de nya helikoptersystemen 14 och 15, med bl.a. omfattande infrastrukturåtgärder.

Kostnaderna för åtgärder som förstärker förmågan ska beräknas, liksom också kostnaderna för sådana förslag som förändrar nu gällande organisation eller infrastruktur. Utredaren ska föreslå hur eventuella ökade kostnader ska finansieras inom befintlig budgetram.

Uppdraget

En särskild utredare ska göra en allsidig översyn av frågor om hur förmågan att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar ska kunna bibehållas respektive förbättras. Utredaren ska

1. med utgångspunkt i regeringens styrdokument samt aktuella behov, kartlägga förmågan att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar för olika uppgifter,
2. utifrån kartläggningen i punkt 1 analysera vilka av Försvarsmaktens operativa helikoptersystem som kan och vid behov bör vidmakthållas. Till en sådan analys bör det fogas en konsekvensbeskrivning som avser verksamheten i övrigt,
3. utifrån kartläggningen i punkt 1 analysera eventuella brister i helikopterförbandet och ange på vilket sätt förmågan behöver förstärkas samt föreslå åtgärder som förstärker förmågan,
4. klarlägga vilka krav en ökad förmåga att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar ställer på dimensionering och organisation av helikopterförbandet samt stödjande myndigheter,

5. mot bakgrund av Statens haverikommissions rapporter om militära helikopterhaverier, samt andra relevanta utredningar, analysera flygsäkerhetsrelaterade frågor och föreslå förbättringsåtgärder,
6. utvärdera erfarenheterna av genomförda upphandlingar av nya helikoptersystem och modifieringar av befintliga system, och
7. redovisa kostnaderna för de lämnade åtgärdsförslagen.

Utredaren får också ta upp andra frågor om helikopter- verksamhetens förmåga, organisation eller säkerhet som kan vara relevanta i sammanhanget.

Uppdragets genomförande och tidplan

Utredaren ska samverka med Helikopterutredningen (Fö 2007:05), vilken ser över den offentliga sektorns användning av helikopterresurser. Helikopterutredningen ska redovisa sitt betänkande den 25 november 2008.

Utredaren ska också samverka med Regeringskansliets arbetsgrupp om översyn av den rättsliga regleringen av militär luftfart m.m. (regeringsbeslut 2008-06-05, N2008/4356/RS).

Utöver detta ska utredaren samverka med Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och andra berörda myndigheter.

Utredaren ska hålla berörda arbetstagarorganisationer informerade om arbetet – särskilt när det gäller organisations- och säkerhetsrelaterade frågor – och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska senast den 31 december 2008 redovisa frågorna om helikopter 4-systemet.

Utredaren ska lämna sin slutrapport senast den 1 december 2009.

(Försvarsdepartementet)

