

Försvar i användning

Innehåll

Försvar i användning	3
Missiv.....	7
1 Sammanfattning	11
2 Inledning	19
2.1 Rapportens avgränsningar	19
2.2 Säkerhetspolitiska utgångspunkter	20
2.3 Målen för vår säkerhet	24
2.4 Försvarspolitiska utgångspunkter.....	24
2.5 Målet för det militära försvaret och Försvarmaktens uppgifter	26
3 Insatsorganisation	29
3.1 Inledning.....	29
3.1.1 Dagens insatsorganisation.....	29
3.1.2 Internationella utvecklingstendenser	31
3.2 Civil-militär samverkan i internationella insatser	33
3.3 Grundläggande krav på förmågor	37

3.4	Morgondagens insatsorganisation.....	42
3.4.1	Inledning	42
3.4.2	Principer för insatsorganisationens utformning	43
3.4.3	Insatsförbanden	44
3.4.4	De nationella skyddsstyrkorna	45
3.4.5	Ambition avseende beredskap och insatser.....	46
3.4.6	Avvägning av förmågor	48
4	Internationella samarbeten	53
4.1	Samarbeten idag.....	53
4.1.1	Svenskt internationellt militärt samarbete idag	53
4.1.2	Utvecklingstendenser	56
4.2	Förslag till ömsesidigt förstärkande internationella militära samarbeten	57
4.2.1	Inledning	57
4.2.2	Operativt militärt samarbete	60
4.2.3	Utbildnings- och övningsområdet.....	61
4.2.4	Försvars- och säkerhetspolitisk forskning	62
4.2.5	Materiel och logistik	63
4.2.6	Östersjösamarbete	64
5	Struktur.....	69
5.1	Utgångspunkter	69
5.2	Principer för personalförsörjningen.....	70
5.2.1	Inledning	70
5.2.2	Soldater och sjömän.....	71
5.2.3	Rekrytering till insatsförbanden	73
5.2.4	Yrkesofficerare och reservofficerare.....	74
5.2.5	Civilanställda.....	74
5.2.6	Personalreserven	75
5.3	Principer för materiel- och logistikförsörjningen	75
5.3.1	Inledning	75

5.3.2	Dagens materielförsörjningsprocess	75
5.3.3	Krav på materielförsörjningsprocessen	76
5.3.4	Principer för materielanskaffningen	77
5.3.5	Logistikförsörjningsprocessen.....	80
5.3.6	Forskning och teknologiutveckling (F&T)	81
5.4	Förändrad grundorganisation och utbildningsverksamhet.....	81
5.5	Lednings- och förvaltningsfrågor	82
5.5.1	Inledning	82
5.5.2	Materiel, logistik samt forskning och teknologiutveckling	83
5.5.3	Övriga lednings- och förvaltningsfrågor.....	84
	Bilaga 1 Avvikande uppfattning av Allan Widman (fp).....	87
	Bilaga 2 Avvikande uppfattning av Gunilla Wahlén (v)	89
	Bilaga 3 Utvecklingen i ett antal andra länder	91

Missiv

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet
Sten Tolgfors

Försvar i användning

Den 30 november 2007 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Tolgfors, att följande anvisningar ska gälla för Försvarsberedningens fortsatta arbete.

”Försvarsberedningen ska analysera, konsekvensbeskriva och lämna förslag på inriktning för försvaret som byggs på följande principer:

- Sverige ska ha ett modernt, flexibelt och kostnadseffektivt insatsförsvar som ska kunna användas där det behövs för att värna svenska värden och intressen.

- Förhållandet att användningen av insatsförsvaret utgår från internationell samverkan, vilket ställer krav på interoperabilitet.
- Tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet syftande till att kunna prioritera efterfrågade insatser ska vara styrande för insatsförsvarets fortsatta utveckling.

Försvarsberedningens analyser och förslag ska inkludera avvägningar avseende insatsförsvarets förmågor och tillgänglighet.

Vidare ska Försvarsberedningen redovisa förslag till, och konsekvenser av, fortsatt utveckling av militära bi- och multilaterala samarbeten, exempelvis inom Norden och Östersjöregionen, såväl i operativt hänseende som i fråga om utbildning, logistik etc.

Försvarsberedningen ska samråda med ansvariga företrädare för pågående och kommande relevanta utredningar och processer. Försvarsberedningens förslag ska inte föregripa arbetet i Försvarsdepartementets genomförandegrupp för materielfrågor. Försvarsberedningens analys ska redovisas senast den 13 juni 2008.”

I enlighet med detta uppdrag lämnar Försvarsberedningen denna rapport.

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Karin Enström (m). Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Håkan Juholt (s), riksdagsledamoten Staffan Danielsson (c), riksdagsledamoten Allan Widman (fp), riksdagsledamoten Gunilla Wahlén (v), riksdagsledamoten Else-Marie Lindgren (kd), och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren Christensen (mp).

Utrikesrådet Björn Lyrvall, departementsrådet Claes Kring och kanslirådet Mikael Granholm har varit sakkunniga i Försvarsberedningens arbete.

Kanslirådet Andreas Ekengren, kanslirådet Hans-Christian Hagman, stabschefen Fredrik Hassel och generalmajoren Michael Moore har varit experter i beredningen.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av departementsrådet Jan Hyllander som huvudsekreterare, med departementssekreteraren Daniel Johansson och departementssekreteraren Tommy Åkesson som sekreterare samt Anders Jacobsson som assistent.

Beredningen har bland annat inhämtat underlag genom särskilda redovisningar av och diskussioner med företrädare för Regeringskansliet, myndigheter, utredningar, forskare och analytiker samt företrädare för ett antal länder i samband med utlandsbesök. Beredningen har vid två tillfällen genomfört möten med ordföranden för genomförandegruppen. Vidare har studier av ett antal länders försvar genomförts. En sammanfattning av dessa studier redovisas i bilaga 3.

Försvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamöterna Allan Widman och Gunilla Wahlén anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten i bilaga 1 respektive bilaga 2.

Stockholm den 13 juni 2008

Karin Enström

Håkan Juholt

Staffan Danielsson

Allan Widman

Gunilla Wahlén

Else-Marie Lindgren

Annika Nordgren Christensen

Jan Hyllander

Daniel Johansson

Tommy Åkesson

1 Sammanfattning

Transformeringen av det svenska försvaret fortsätter. Det övergripande syftet med Förvarsberedningens förslag är att skapa ett mer användbart försvar med ökad operativ effekt. Detta skall skapas genom omfördelning av resurser från stöd och förvaltningsverksamhet inom Förvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter till den operativa verksamheten.

Målet för det militära försvaret ska vara att tillsammans med andra, inom och utom landet, aktivt värna våra grundläggande värden och intressen genom att:

- förebygga och hantera konflikter och krig;
- säkerställa landets suveränitet och
- skydda samhället och dess funktionalitet.

Förmågan till väpnad strid utgör bevekelsegrunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar, oavsett om det ska användas utanför eller på vårt eget territorium.

Förvarsmakten ska bidra till de övergripande målen för vår säkerhet och till målen för försvaret genom att tillsammans med andra, lösa följande uppgifter:

1. Förvara Sverige och upprätthålla våra grundläggande värden och intressen. Detta sker genom insatser globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium;
2. Upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och

3. Med befintliga förmågor och resurser kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

Insatsorganisationen ska bestå av insatsförband samt nationella skyddsstyrkor utvecklade ur dagens Hemvärn. Insatsförbanden ska i princip vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium. Insatsorganisationen ska med stöd av frivilligorganisationer och efter förmåga, stödja andra myndigheter och det övriga samhället vid kriser, katastrofer och andra händelser.

En modern insatsorganisation måste bestå av användbara insatsförband. Insatsorganisationen ska i första hand vara tillgänglig för att kunna möta utmaningar här och nu. Det är också det bästa sättet att möta utmaningar i framtiden. Att de prövas i insatser blir ett viktigt kvitto på förbandens förmåga. En insatsberedd och rörlig insatsorganisation är den bästa försäkringen för att kunna hantera ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i vår del av världen. Detta ställer nya krav på Sveriges militära förmåga som skiljer sig från de krav som mobiliseringsförsvaret hanterade.

Den framtida insatsorganisationen ska bestå av insatsförband med stående förband och kontraktsförband samt ett kvalificerat Hemvärn i form av nationella skyddsstyrkor. Insatsorganisationen ska utformas med en personalförsörjning baserad på frivillighet. Ingen pliktpersonal ska finnas kvar i insatsorganisationen.

För de mest krävande uppgifterna skapas de stående förbanden. Dessa bemannas i huvudsak med heltidsanställd personal. De stående förbanden kan användas både till snabbinsatser och rotationsinsatser - internationellt och nationellt.

De stående förbanden är mycket kostsamma. För att möjliggöra en tillräcklig förbandsvolym, och därmed erforderlig förmågebredd, uthållighet och handlingsfrihet, måste det finnas

förband med lägre tillgänglighet i form av kontraktsförband. Kontraktsförbanden bemannas i huvudsak av soldater och officerare med en kompletterande civil kompetens. Detta är en form av anställning liknande den som gäller för dagens reservofficerare. Personalen i kontraktsförbanden har tjänstgöringsskyldighet för övningsverksamhet och skyldighet att tjänstgöra vid beslut om insats.

Marin- och flygstridskrafterna bemannas av rationalitetsskäl i stor utsträckning med heltidsanställd personal, bland annat beroende på de stora krav på teknisk specialistkompetens som krävs i dessa förband och uppgifterna kopplade till incidenter och kränkningar. En mindre del av markstridskrafterna ska bemannas med heltidsanställda soldater.

De nationella skyddsstyrkorna utvecklas ur dagens Hemvärn och delar av frivilligorganisationerna. De ska bestå av förband byggda på frivillighet och med stor spridning över landet. De kan endast användas för nationella uppgifter men individer kan förstärka insatsförbanden vid behov. Liksom resten av det militära försvaret ska förmågan till väpnad strid vara det som konstituerar de nationella skyddsstyrkornas förmåga.

Försvarsberedningen föreslår att de nationella skyddsstyrkorna ska säkerställa viss förmågebredd specifikt kopplad till de nationella uppgifterna.

En insatsorganisation med fler tillgängliga heltids- och kontrakterade personer samt de nationella skyddsstyrkorna medger en ökad förmåga att stödja andra myndigheter och samhället i övrigt.

Försvarsmakten ska på sikt och efter genomförda reformer öka insatsförmågan. Insatsorganisationen kommer att bestå av ett stort antal tillgängliga förband. Med dessa ska Sverige ha förmåga att:

- över tid kunna hålla upp till 2000 personer ur markstridskrafterna insatta internationellt och nationellt

- över tid kunna göra snabba evakuerings- eller förstärkningsinsatser med upp till 300 personer.
- periodvis kunna upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s stridsgruppkoncept.
- hålla relevanta delar av flyg- och marinstridskrafterna tillgängliga för insatser och snabbinsatsberedskap.

Om det skulle krävas, i händelse av till exempel en större nationell kris, kan i princip hela insatsorganisationen med stående förband, kontraktsförband och de nationella skyddsstyrkorna ställas till förfogande.

Användbarhet här och nu är ett grundkrav för de förmågor som ska finnas i framtiden. Det ska inte finnas förband som kräver återtagning och komplettering under längre tid för att bli användbara. Detsamma gäller förmågor och förband som inte kan användas i den moderna insatsmiljön eller som inte har en viktig roll för hävdandet av den svenska suveräniteten. Genom att avveckla förmågor och förband som inte är efterfrågade frigörs nödvändiga resurser för att höja användbarheten på de övriga förmågorna.

Försvarsberedningen konstaterar att förmågebredd som är modulärt uppbyggd med allt från lätt till tung materiel, vilka kan sättas samman till insatsstyrkor vid behov, är viktig för att skapa ett flexibelt försvar. Den modulära principen bör dock inte drivas så långt att behovet av samövning och förbandsanda inte kan tillgodoses.

Försvarsberedningen har inte haft möjlighet att analysera samtliga förmågor och delförmågor samt utforma detaljerade och heltäckande förslag. Som bidrag till en mer omfattande översyn lämnas dock ett antal förslag till reduceringar av dagens förmågor. Dessa innebär att.

- antalet typförband ska begränsas,
- delar av dagens markbaserade luftvärn avvecklas,

- antalet stridsvagnar och tunga stridsfordon reduceras samt att,
- antalet stridsflygplan reduceras i väsentlig grad.

Förmågor som i första hand har en nationell inriktning, och som bedöms relevanta i ett längre perspektiv, bör särskilt granskas utifrån möjligheten att finna lösningar som leder till att de kan upprätthållas med ett begränsat antal system och förband. Försvarsberedningen föreslår också en ny civil sjöverkande myndighet vilken bör överta ansvaret för Försvarsmaktens nuvarande sjöbevakningsverksamhet. Sjöbevakningsförmågan, i form av sjöinformationsförbanden, ska i så fall utvecklas inom Försvarsmakten.

Beredningen betonar också vikten av att vissa förmågor bibehålls respektive utvecklas. Dit hör:

- kompetensen och förmågan att leda och genomföra insatser i brigadstridsgrupp.
- möjligheten att förstärka insatsförbanden med helikoptrar ska förbättras. En särskild översyn bör genomföras.
- tillgången till kvalificerad sjukvård och en fungerande sjukvårdskedja i insatser.
- den unika amfibiska förmågan som ska utvecklas mot att verka i kustnära storstadsmiljö och i hamnområden. Amfibiefunktionen bör integreras med markstridskrafterna.
- att internationella insatser bör beredas i en integrerad civil-militär planeringsprocess från policyskapande, planering, övning, utbildning, genomförande av insats, utvärdering till kunskapsåterföring.

Det finns i Sverige en bred politisk vilja för en vidare utveckling av ett bilateralt och multilateralt nordiskt militärt samarbete. Det har en positiv påverkan på säkerhetsutvecklingen i vårt närområde och ska ses som ett komplement till och en

naturlig utveckling av de europeiska och euroatlantiska samarbetena, framförallt inom EU och Nato.

Samarbetet ska också ses i ljuset av förslaget till solidaritetsförklaring från Försvarsberedningens förra rapport (Ds 2007:46):

”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas”.

Det innebär att Sverige kan bidra med militärt stöd vid kris- och konfliktsituationer. Vi ska kunna och vilja hjälpa varandra i händelse av olyckor, kriser eller konflikter och med relevanta förmågor. Sverige ska mot denna bakgrund både ha förmåga att ta emot och ge militärt stöd.

I rapporten anges ett antal principer för ett fördjupat bilateralt och multilateralt samarbete och ett antal områden där Försvarsberedningen anser att Sverige har intresse av ett nordiskt militärt samarbete. Förslagen är uppdelade i områden operativa frågor, utbildning och övning, materiel- och logistik samt försvars- och säkerhetspolitisk forskning.

En mer användbar och flexibel Försvarsmakt ställer förändrade krav på de grundläggande strukturerna.

Grundorganisationen och stödmyndigheterna måste rationaliseras, omorganiseras eller avvecklas för att kunna omfördela resurser från stödverksamhet till operativ verksamhet med syfte att öka den operativa effekten. Inte minst måste det frigöras resurser till löne-medel för anställda soldater och till en ökad övnings- och insatsverksamhet. Det krävs bland annat en tyngdpunktsförskjutning från materiel- och logistikförsörjningen till den operativa verksamheten. Givet de rationaliseringar som Försvarsberedningen föreslår ifråga om personal, materiel-, logistikförsörjning och stödverksamhet samt i förmågebredd och i delar förmågevolym, kan det framtida försvaret rymmas inom den treåriga ekonomiska ram som

Riksdagen fastställt. I takt med att resurser frigörs, ska det nya mer användbara försvaret successivt skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i den operativa verksamheten balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar.

I rapporten anges ett antal principer för hur materielanskaffning bör ske.

Försvarsberedningen anser att det mot bakgrund av ovan är ett övergripande mål att utveckling som andel av anskaffningen minskar.

Som en konsekvens av den omfattande omstruktureringen av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets pliktverk som föreslås i denna rapport, bör kvarvarande och relevant verksamhet, på några års sikt, kunna integreras i en ny samlad myndighet. I samband med detta bör också en separat avvecklingsorganisation bildas.

2 Inledning

2.1 Rapportens avgränsningar

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter utvecklat och etablerat ett brett perspektiv på utmaningar och hot och en samlad syn på säkerhet som inkluderar olika sektorer i en kontinuerlig process. Säkerhetsarbetet omfattar en lång rad instrument inom flera politikområden och aktörerna finns inom såväl offentlig som privat sektor.

I Försvarsberedningens föregående rapport, *Säkerhet i samverkan* (Ds 2007:46) redovisas en omvärldsanalys som understryker bredden av globala utmaningar och hot och vikten av att så långt som möjligt möta utmaningar och hot i samverkan med andra länder och organisationer.

Försvarspolitikerna är en integrerad del av Sveriges politik för säkerhet och det militära försvaret utgör ett nödvändigt instrument för att uppnå målen för vår säkerhet.

I enlighet med Försvarsberedningens anvisningar är denna rapport avgränsad till att i huvudsak ange en närmare inriktning av försvaret med utgångspunkt i vissa angivna principer (se missiv) som bland annat grundar sig på Försvarsberedningens föregående rapport.

2.2 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Utmaningar och hot mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. De kan vara av såväl antagonistisk som icke-antagonistisk karaktär. Vissa hot är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt. Andra är mer långsiktiga och växer successivt fram. Konsekvenserna kan i många fall vara allvarliga. Det är därför viktigt att bibehålla en öppenhet för vad som kan komma att bli hot och försöka förbereda sig för det oväntade genom nationella åtgärder och internationellt samarbete.

I enlighet med FN-stadgans principer har Sverige ett ansvar för att främja internationell fred och säkerhet. Det ligger i vårt intresse att upprätthålla och utveckla bilaterala och multilaterala relationer och strukturer. Sverige värnar sina grundläggande värden och intressen både hemma och utomlands. Med grundläggande värden avses demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter både hemma och utomlands. Grundläggande intressen är att upprätthålla och säkra Sveriges välstånd, trygghet och säkerhet. En världsordning med sin grund i folkrätten, för att uppnå fred, frihet och försoning, samt ett stabilt och förutsägbart närområde, är svenska intressen. Svensk säkerhet stärks genom aktiva och trovärdiga bidrag till europeisk och global säkerhet. Vi vill upprätthålla och säkra vår försörjning, handel samt bi- och multilaterala relationer och institutioner.

Demokrati och de mänskliga rättigheterna är fundamentala drivkrafter för frihet och fred. Dialog, samarbete och integration främjar säkerhet och utveckling. Multilateralt samarbete är avgörande för hanteringen av de stora globala utmaningarna. Ett starkt FN-system i ett nära samarbete med regionala och andra organisationer är centralt för detta arbete. FN är beroende av medlemsstaternas engagemang för att kunna vara flexibelt och effektivt och för att kunna utveckla förmågor. Sverige och Norden är pådrivande i FN:s reformprocesser.

Sverige är en integrerad del av Europa och ett av världens mest globaliserade länder. Vår säkerhet är intimt kopplad till våra

grannars och Europas säkerhet. Sverige vare sig kan eller vill isolera sig från omvärlden, vilket har fundamentala konsekvenser för Sveriges politik och säkerhet. Samarbetet inom EU intar i dag en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. EU utgör den främsta plattformen för svenskt agerande internationellt.

Det är med utgångspunkt i den säkerhetspolitiska omvärldsanalysen som Försvarsberedningen i sin föregående rapport (Ds 2007:46) formulerade följande solidaritetsförklaring omfattande EU-medlemmar samt Norge och Island.

”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.”

Den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) är en viktig del av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). ESFP har genomgått en snabb utveckling under de senaste tio åren, och förmågan att genomföra civila och militära krishanteringsinsatser har stärkts. I samband med det troligen närtida ikraftträdandet av Lissabonfördraget stärks ytterligare EU:s roll som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. Samverkan mellan den bredd av civila och militära instrument som står till EU:s förfogande förbättras, vilket ökar förmågan att genomföra integrerade civila och militära insatser. Vidare införs det så kallade permanenta strukturerade samarbetet, vilket är en viktig del för att förstärka EU:s krishanteringsförmåga.

Sveriges samarbete med Nato har flera motiv. Det är ytterst ett uttryck för viljan att vara en del av och stärka den transatlantiska säkerhetspolitiska gemenskapen. Nato har varit och är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Genom deltagande i Nato-ledda insatser och annan Nato-verksamhet erhåller Sverige viktiga erfarenheter för utvecklingen av militär förmåga och interoperabilitet. Interoperabilitet med andra länder utvecklas

genom Partnerskap för Fred (PFF), som omfattar alla länder i Europa och Centralasien exklusive Cypern.

Försvarsberedningen har i sin föregående rapport (Ds 2007:46) redovisat ett brett perspektiv på utmaningar och hot såväl globalt som i närområdet och står fast vid de bedömningar som gjordes i rapporten.

De globala miljöutmaningarna och klimatförändringarna hotar oss alla, varför användningen av fossila bränslen måste minska dramatiskt genom energibesparing, ökad energieffektivitet och förnybara energiformer. Energi har en koppling till säkerhet på flera sätt; genom moderna energiberoende samhällens sårbarhet, kontrollen över energitillgångarna och dess distribution samt genom konkurrens om energitillgångar.

USA är sammantaget den enda supermakten, men utvecklingen i framförallt Kina, Indien, Ryssland och Europa påverkar den globala maktbalansen. Under överskådlig tid finns dock inte någon stat som militärt kan mäta sig med USA.

Norden och Östersjöregionen präglas av stabilitet, dialog och samarbete. Trots detta finns det en rad utmaningar som kräver uppmärksamhet och som behöver mötas genom ett bland annat utvecklat bilateralt och multilateralt samarbete. Sverige, med den längsta kuststräckan till Östersjön, har både en möjlighet och ett ansvar att påverka utvecklingen. Vidare är det Försvarsberedningens uppfattning att Arktis och Barentsregionens strategiska betydelse ökar, främst till följd av växande efterfrågan på naturtillgångar men även till följd av smältande isar som bland annat skapar nya farleder som i sin tur påverkar säkerheten i området.

Utvecklingen i Ryssland är mångfacetterad. Den ekonomiska utvecklingen är stark. Den ekonomiska tillväxten innebär att hushållsinkomsterna ökar vilket främjar den personliga rörelsefriheten och framväxten av en rysk medelklass. Fortsatt präglas den politiska utvecklingen av ett betydande demokratiskt underskott och en tilltagande nationalism.

I takt med en allt starkare ekonomi har Rysslands militärutgifter ökat under 2000-talet, till en nivå där utgifterna idag motsvarar 7-10 procent av USA:s. Det resulterar i modernisering i form av utbyte av föråldrad materiel och intensifierad övningsverksamhet med därav åtföljande höjd operativ förmåga. Det är ännu för tidigt att bedöma vilka effekter de ökade försvarssatsningarna kommer att ha på sikt och det är inte nödvändigtvis negativt att en modernisering sker av det ryska försvaret.

Den politiska eliten kontrollerar en stor del av näringslivet och den ryska politiken drivs i hög grad av personliga intressen och präglas av betydande korrupktion och kortsiktighet. Kortsiktigheten i det politiska beslutsfattandet gör att det finns en betydande osäkerhet rörande utvecklingen även på bara några års sikt. Även om kortsiktigheten är påfallande så finns det också tydliga drag av strategiskt tänkande. Detta gäller såväl synen på landets energitillgångar som satsningen på de väpnade styrkorna och andra delar av säkerhetssektorn.

I utrikespolitiskt hänseende kommer det ryska agerandet mot länder som tidigare ingick i Sovjetunionen att vara ett lackmustest på vilken väg Ryssland väljer. Mot den bakgrunden är Rysslands agerande i Kaukasus oroväckande. Rysslands förhållande till och agerande gentemot dessa länder de närmaste åren kommer definiera vår syn på Ryssland. Solidariteten mellan stater inom Norden och EU är viktig i detta sammanhang. Sverige ska verka för att EU:s dialog med Ryssland förs med enad röst, både för att kunna ställa gemensamma krav på Ryssland och för att engagera landet i europeiskt samarbete.

Det är viktigt att Sverige fortsätter att noga följa den politiska, ekonomiska och militära utvecklingen i Ryssland.

2.3 Målen för vår säkerhet

I *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1) föreslog Försvarsberedningen, vilket senare fastlades av riksdagen, att målen för vår säkerhet skulle vara:

- att värna befolkningens liv och hälsa;
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Det som hotar något av ovanstående mål är säkerhetshot. Säkerhet är därmed ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet.

Det ligger i Sveriges intresse att tillsammans med andra länder verka för dessa mål och att gemensamt möta hot mot vår säkerhet.

I denna rapport utvecklar Försvarsberedningen sin syn på hur det militära försvaret ska bidra till att uppnå dessa mål.

2.4 Försvarspolitiska utgångspunkter

Försvarsberedningen står fast vid bedömningen att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt riktat mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kan dock också uppstå även i vår region och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas.

Sverige har idag en modern och kvalificerad Försvarsmakt som befinner sig i en omfattande transformeringsprocess. De globala utmaningarna och hoten inklusive situationen i vårt närområde som Försvarsberedningen tidigare har redovisat, understryker behovet av att fortsätta utvecklingen mot ett rörligt, flexibelt och insatsberett försvar som är användbart här och nu. Det ställer förändrade krav på dagens

försvarsmaktsstruktur och en tydligare fokusering på den operativa effekten. Givet de rationaliseringar som Försvarsberedningen föreslår ifråga om personal-, materiel-, logistikförsörjning och stödverksamhet, d.v.s. ledning och förvaltning, samt i förmågebredd och i delar förmågevolym kan det framtida försvaret rymmas inom den treåriga ekonomiska ram som Riksdagen fastställt. Resurser måste frigöras för att finansiera de ökade utgifterna för operativ verksamhet genom att nuvarande strukturer för stöd rationaliseras, omorganiseras eller avvecklas. Nuvarande fördelning mellan operativ verksamhet och stöd måste avsevärt förändras till förmån för den operativa verksamheten.

Insatsförsvaret ska bygga på förmågan att kunna möta och hantera incidenter, kriser och konflikter oavsett var de inträffar. Vi fortsätter transformeringen mot ett mer viljestyrt insatsförsvaret med möjlighet till prioriterade och efterfrågade insatser för att kunna hantera utmaningar och hot i en ständigt föränderlig värld. Den fortsatta transformeringen är dock en omfattande process som kommer att behöva pågå under flera år särskilt avseende personalförsörjningen. De reformförslag ifråga om materiel- och logistikförsörjning som Försvarsberedningen föreslår ska genomföras så fort som möjligt. Sammantaget ska alla de reformer som föreslås börja verka senast inom tre till fyra år. Utformningen av den framtida insatsorganisationen måste medge större politisk handlingsfrihet och ha en inneboende flexibilitet för att kunna hantera föränderligheten i utmaningar och hot.

Internationellt samarbete skapar förtroende mellan stater och lägger grunden för gemensam säkerhet. Inom ramen för ESFP och PFF utvecklas gemensamma förmågor och interoperabilitet för att bättre kunna möta dagens och framtidens utmaningar och hot.

Försvarsmakten är ett säkerhets- och försvarspolitiskt instrument som tillsammans med andra länder och aktörer, värnar våra grundläggande värden och intressen. Dessa värden

och intressen delar vi i huvudsak med andra. Vi har inte bara en skyldighet att skydda oss själva, utan även andra, och att bidra till global och regional säkerhet och utveckling i enlighet med principerna i FN-stadgan, EU-fördraget och EU:s säkerhetsstrategi.

Militära förmågor som endast är utformade för insatser på det egna territoriet har endast en begränsad användbarhet i dagens mångfacetterade och komplexa säkerhetspolitiska miljö. Ett militärt försvar som används för att hantera dagens utmaningar och hot får operativa erfarenheter nödvändiga för att också i framtiden kunna hantera incidenter, kriser och konflikter i vårt närområde och kunna försvara det egna territoriet i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.

2.5 Målet för det militära försvaret och Försvarsmaktens uppgifter

Målet för det militära försvaret ska vara att tillsammans med andra, inom och utom landet, aktivt värna våra grundläggande värden och intressen genom att:

- förebygga och hantera konflikter och krig;
- säkerställa landets suveränitet och
- skydda samhället och dess funktionalitet.

Förmågan till väpnad strid utgör bevekelsegrunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar, oavsett om det ska användas utanför eller på vårt eget territorium.

Försvarsmakten ska bidra till de övergripande målen för vår säkerhet och till målen för försvaret genom att tillsammans med andra, lösa följande uppgifter:

1. Försvara Sverige och upprätthålla våra grundläggande värden och intressen. Detta sker genom insatser

globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium;

2. Upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och
3. Med befintliga förmågor och resurser kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

3 Insatsorganisation

3.1 Inledning

3.1.1 Dagens insatsorganisation

Försvarmakten har successivt förändrats de senaste 20 åren. En omfattande krigsorganisation har ersatts av en mindre insatsorganisation med allt större krav på internationella insatser. Stora delar av insatsorganisationen bygger dock fortfarande på mobilisering av värnpliktiga och att det finns tid för att komplettera brister i materiel och utbildning. Insatsorganisationen 2008 omfattar cirka 30000 officerare, soldater och sjömän i förband med varierande beredskap från några dagar till mer än ett år. Personalen är krigsplacerad i insatsförbanden med pliktlagstiftningen som grund. Denna insatsorganisation kompletteras med ca 30000 personer i Hemvärnet, vilka har hög beredskap för nationella uppgifter.

De senaste 15-20 årens säkerhetspolitiska utveckling och den ökade ambitionen rörande internationella insatser har motiverat att allt fler förband anpassats till att kunna användas i internationella insatser. Personer som har genomfört grundutbildning har rekryterats till registerförband eller direkt till utlandsstyrkan. Dessa förband har efter genomförd beredskap eller insats upplösts.

Registerförbanden och utlandsstyrkan är bara till del samma förband som insatsorganisationens förband. I praktiken har det

skapats två parallella insatsorganisationer som är fristående från varandra men som i stor utsträckning delar på materiel och personal. I realiteten finns dessutom fyra olika produktionssystem för insatsförband, förband för internationella styrkeregister inklusive snabbinsatsförband, förband till utlandsstyrkan och hemvärnet. Behovet av frivillig personal till de internationella insatserna har varit styrande för grundutbildningsvolymerna. Det har därför utbildats fler värnpliktiga än vad insatsorganisationen behöver då endast en mindre del i varje värnpliktsomgång sökt till internationell tjänst. Förbandsomsättningstakten i insatsorganisationen har som en följd av detta ökat och ligger idag på mellan ett och tre år. För tio år sedan var den cirka åtta år. Detta har lett till en i förhållande till insatsorganisation stor grundorganisation. Här finns således en betydande rationaliseringspotential

Inom ramen för nuvarande system med pliktbaserad insatsorganisation, registerförband och utlandsstyrka har Sverige försökt att finna lösningar anpassade efter dagens krav på internationella insatser. Jämfört med andra länder levererar dock detta system färre användbara förband med lägre operativ effekt samt endast en begränsad politisk handlingsfrihet. Systemet är sprunget ur en säkerhetspolitisk situation som inte längre är aktuell och är i relation till dagens komplexitet och krav inte ändamålsenligt och därmed mindre användbart.

Det går inte att genomföra insatser med förband bemannade med pliktpersonal utan beslut om mobilisering. Pliktförband är i praktiken endast möjliga att använda för försvaret av det egna territoriet. Beslut om mobilisering av hemförlovad militär pliktpersonal har endast tagits under världskrigen och aldrig under kalla kriget. Den politiska tröskeln för att besluta om mobilisering kommer att vara mycket hög. Att använda värnpliktiga i insatser utanför svenskt territorium måste i det närmaste betraktas som uteslutet. Insatsförband bemannade med värnpliktiga har därmed stora begränsningar i användbarheten i dag och i framtiden.

Försvarsberedningen menar att det inte är realistiskt att använda värnpliktiga i någon annan situation än att försvara Sverige mot väpnat angrepp - ett scenario som idag inte bedöms som sannolikt under överskådlig tid. Det finns samtidigt här och nu ett tydligt behov av användbara förband som bygger på tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet för incidenter och kris- och konflikthanteringsinsatser oavsett om de inträffar globalt, i Europa, i närområdet eller på vårt eget territorium. Komplexiteten i dagens och framtidens militära uppgifter kräver kvalificerad och välutbildad personal. Behovet av att samverka med civila instrument i integrerade militära och civila insatser är ytterligare en komponent som ställer krav på en mer kvalificerad personal. Sammantaget kan detta endast uppnås genom att all personal i insatsorganisationen är frivillig.

3.1.2 Internationella utvecklingstendenser

Utmaningar och hot mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. De kan vara av såväl antagonistisk som icke-antagonistisk karaktär. Vissa hot är svåra att förutse och växer successivt fram. Konsekvenserna kan i många fall vara allvarliga. Det är därför viktigt att bibehålla en öppenhet för vad som kan komma att bli hot och förbereda sig på det oväntade genom nationella åtgärder och internationellt samarbete.

Storskalig aggression mot något enskilt medlemsland i EU bedöms idag inte som trolig. Istället betonas i EU:s säkerhetsstrategi att de hot som Europa står inför är betydligt mer diversifierade, mindre synliga och mindre förutsägbara. Samtidigt gör globaliseringen att geografiskt avlägsna skeenden kan få samma betydelse och relevans som mer närliggande.

Inom FN-, EU- och Nato är expeditionära militära förmågor efterfrågade och prioriterade. Dessa insatsberedda och användbara förband måste kunna hantera olika typer av situationer i både kortvariga och långvariga insatser. Det kan röra sig om strid, stabiliseringsuppgifter och humanitärt skydd

och stöd, vilka ofta sker samtidigt och inom en begränsad yta. Erfarenheten visar att insatsförbanden måste vara så flexibla att de kan hantera ett brett spektrum av uppgifter - också de mer skarpa och riskfyllda - då situationen i insatsområdet kan ändras mycket snabbt.

Internationellt sker en utveckling av förmågan att genomföra insatser i samverkan med resurser från flera politikområden - både civila och militära. Behovet har uppstått ur insikten att hållbar utveckling i en region kräver en samordnad och ibland integrerad användning av olika resurser. Det behövs en förstärkning av den lokala administrationen och ekonomisk och social utveckling. Genom civil-militär samverkan används resurser (politiska, diplomatiska, militära och ekonomiska) parallellt. Detta kräver ett förberett och samordnat arbetssätt mellan olika departement, myndigheter och mellanstatliga organisationer. Försvarsberedningen utvecklar sin syn på civil-militär samverkan i kapitel 3.2.

Insatserna i Afghanistan och Irak förändrar synen på konflikthantering. Aktörer vars mål inte är militär seger utan snarare att bryta motpartens politiska vilja och beslutsamhet, och som är likgiltiga för civila förluster och krigets lagar, ställer det internationella samfundet inför nya utmaningar i utformningen och genomförandet av krishanterings- och stabiliseringsinsatser. Insatserna ställer ofta krav på tillgänglighet och uthållighet under många år. Aktörer som det internationella samfundet möter i en konfliktsituation har ofta ett mycket långt tidsperspektiv. Trenden med långsiktiga stabiliseringsoperationer fortsätter. Dessa kommer huvudsakligen ha karaktären av lågintensiv krigföring, såsom i dagens Irak och Afghanistan, vilket ställer krav på såväl politisk som militär uthållighet under många år. Det är vidare angeläget att understryka att hotbilden mot våra pågående insatser väsentligen bestäms av vilka insatser vi deltar i och vilka uppgifter vi tar oss an. Dagens väpnade konflikter är huvudsakligen inomstatliga. Majoriteten av de senaste årens väpnade konflikter har kännetecknats av irreguljär krigföring d.v.s. gerillakrig, väpnade ligor, terrornätverk och utnyttjande av

stridande förband i mindre grupper. Många aktörer är icke-statliga. Inget tyder på att detta konfliktmönster kommer att förändras inom överskådlig tid. Potentiella motståndare kan dock vara traditionellt strukturerade och ha modern och kvalificerad utrustning men agera irreguljärt.

Denna konfliktmiljö har i många länder fått långtgående konsekvenser för försvarsmakternas utformning. Trenden i västvärlden är tydlig. Man strävar efter att skapa tillgängliga och rörliga förmågor som kan lösa komplicerade uppgifter i krävande insatsområden. De stora förbandsmassorna bemannade med värnpliktiga har i de flesta länder ersatts av en betydligt mindre förbandsvolym med professionell personal. Av EU:s 27 medlemsstater har idag 19 beslutat om en insatsorganisation uteslutande bemannad med frivillig anställd personal i fredstid medan de övriga har infört olika kontraktssystem parallellt med värnplikten.

3.2 Civil-militär samverkan i internationella insatser

Militära insatser kan inte på egen hand skapa förutsättningar för fred och återuppbyggnad i ett konflikttrabbat område. Säkerhet och utveckling förutsätter en helhetssyn på och samverkan mellan militära, humanitära, fredsbyggande och utvecklingsrelaterade medel. De militära resurserna krävs inte sällan för att möjliggöra de civila insatserna, men de civila insatserna är oftast de viktigaste för att uppnå långsiktig stabilitet.

Civil-militär samverkan har länge diskuterats, och då framför allt på konceptuell nivå. Det är svårt att föreställa sig ett insatsområde där inte civila och militära insatser pågår parallellt i samma insatsområde. Frågan är inte om, utan istället hur samverkan ska gå till, vilka behov samverkan ska grundas på och

vilka möjligheter respektive begränsningar det finns för samverkan mellan civila och militära aktörer.

Det på senare år alltmer påtagliga behovet av ökad samordning mellan civila och militära insatser har resulterat i utvecklandet av olika slags principer och riktlinjer.

FN har utarbetat riktlinjer för samordning i internationella katastrofinsatser. Strävan är att åstadkomma en integrerad missionsplaneringsprocess med ett helhetsperspektiv på insatser.

EU kan ge ett unikt bidrag till internationell krishantering eftersom unionen inom ett och samma politiska ramverk förfogar över de instrument som kan behövas under hela konfliktcykeln. Det finns även procedurer och strukturer som ska kunna stödja EU i genomförandet av integrerade civila och militära insatser. I praktiken har det dock ofta varit svårt att på olika nivåer, från politiskt beslutsfattande till planering och genomförande av olika insatser, få genomslag för ett integrerat angreppssätt. Med konceptet Comprehensive Planning vill EU få till stånd en sammanhållen planering för civila och militära fredsfrämjande insatser och återuppbyggnadsarbete. Konceptet bör konkretiseras och utvecklas kontinuerligt för att förbli relevant och användbart.

Nato har integrerat civil-militär samordning både som funktion och verksamhet inför fredsfrämjande operationer.

Vidare har Storbritannien, Danmark, Nederländerna och Kanada utvecklat civil-militära koncept (comprehensive approach, 3D-approach -Defence, Diplomacy, Development).

De svenska militära bidragen till krishantering bör utgöra en del av ett samlat bidrag, med både militära och civila delar, inom ramen för integrerade insatser för att tillsammans med andra stödja konfliktlösning, hjälpinsatser och återuppbyggnad i den aktuella regionen. Det finns därmed behov av samverkan på såväl det nationella som det internationella planet mellan militära och civila myndigheter och att metoderna för att koordinera användningen av dessa medel måste utvecklas.

Försvarsberedningen framhåller att följande ingångsvärden bör ligga till grund för det fortsatta arbetet med civil-militär samverkan.

Den militära unika förmågan, väpnad strid, ska utgöra huvuduppgiften för militära förband i ett insatsområde. Generellt bör man skilja på militära och civila uppgifter. När tillgång till civila resurser saknas, kan militära förband undantagsvis bidra med befintliga resurser. Gemensam utbildnings- och övningsverksamhet ska ske med samverkan i alla led. Förståelse måste finnas hos alla inblandade aktörer då förutsättningarna för samverkan varierar beroende på vilken insats som ska genomföras.

För att åstadkomma en stärkt koppling mellan säkerhet och utveckling måste arbetet bedrivas i en gemensam civil-militär process från policyskapande, planering, övning, utbildning, genomförande av insats, utvärdering till kunskapsåterföring. Sverige måste enligt Försvarsberedningen utveckla en sådan förmåga på följande nivåer.

Svenska myndigheter är i behov av ett konceptuellt ramverk på strategisk nivå för att mer effektivt kunna samordna sina resurser och leverera operativ effekt. Försvarsberedningen vill framhålla behovet av en nordisk gemensam policy inför ett ökat samarbete om insatser.

Insatser bör beredas i en integrerad civil-militär planeringsprocess. Denna samverkan institutionaliseras genom att regeringen tillsätter en samverkansfunktion med berörda myndigheter och andra aktörer som träffas regelbundet inför, under och efter varje insats. En sådan modell är vedertagen och tillämpas med gott resultat i Danmark och Finland med flera länder. Funktionen tar initiativ samarbetsprojekt som till exempel övningar och utbildning samt har tydliga mandat att driva en bättre samverkan på både strategisk och operativ nivå. Inför en insats utarbetas en operationsplan för hur samverkan och eventuellt samarbete ska ske utifrån en gemensam målbild

för insatsen utifrån givna mandat. Funktionen används också för systematiskt erfarenhetsutbyte efter en insats. Den civil-militära samverkansfunktionen bör också kunna få en roll när det gäller kontakter med samverkanspartners.

Civilt deltagande i övningsverksamhet inkluderar såväl förberedelser som scenarioskrivning och planering, praktiskt genomförande som utvärdering och erfarenhetsåterföring.

Sverige behöver utveckla förmågan till strategisk ledning av integrerad krishantering. Dagens mer komplexa konflikt- och insatsmiljöer ställer nya krav på Försvarsmaktens förmågeutveckling, inte minst för den försvarsmaktsgemensamma operativa ledningsfunktionen. Det civil-militära samverkansbehovet och metoderna bör avspeglas i uppbyggnaden av Försvarsmaktens ledningsorganisation. Detta bör ske samordnat med utvecklingen inom EU.

På operativ nivå utformas de svenska internationella bidragen som ett samlat bidrag, med både militära och civila delar. Det innebär inte att formerna för den civil-militära samverkan alltid ser likadan ut, oberoende av insats och mandat, utan att man inom ramen för den civil-militära samverkansfunktionen identifierar gränser och möjligheter för samverkan samt formerna för denna inför en insats. Efter genomförda insatser bör uppföljande erfarenhetsarbete äga rum.

Inför beslut om insatser bör de civila och militära målen för Sveriges deltagande anges och inom vilka tidsramar målen bör uppnås.

Försvarsberedningen vill framhålla vikten av att Sverige under den ofta bräckliga inledande fasen efter en avslutad konflikt, som ett led i en samlad politik gentemot ett konfliktdrabbat land, bidrar till insatser som avser avväpning, demobilisering och reintegration av beväpnade styrkor (så kallade DDR-insatser). Det är ofta avgörande för att en utvecklingsfas kan komma i gång.

Vidare är så kallade Säkerhetssektorreformer (SSR) viktiga för att kunna åstadkomma demokratisk samhällsstyrning av säkerhetssektorn. För detta krävs samlade insatser av både utvecklingsaktörer med bland annat kompetens gällande civil statsförvaltning och aktörer vars främsta uppgift är fredsfrämjande insatser. SSR är ett långsiktigt arbete där multilaterala arrangemang i varje enskilt fall ska övervägas som ett förstahandsalternativ. Sverige kan till exempel stödja en FN-, EU- eller Nato-insats med mindre bidrag, men också välja att leda större och eventuellt mer långsiktigt inriktade insatser.

3.3 Grundläggande krav på förmågor

Förmågan till väpnad strid är Försvarsmaktens unika bidrag till den svenska säkerhetspolitiken. Förmågan att kunna genomföra väpnad strid och omvärldens kunskap om detta verkar konfliktförebyggande, konfliktdämpande och ytterst krigsavhållande. Ofta räcker det med närvaro av militära förband för att stoppa eller begränsa en negativ utveckling - till exempel en eskalering i en kris.

För att kunna skapa och bevara fred och säkerhet i konfliktområden krävs att insatsförbanden sammantaget har en kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. Denna förmåga utgör också grunden för att kunna hantera oväntade framtida utvecklingar i en oviss och föränderlig värld - oavsett var de inträffar. Det måste även fortsatt finnas kompetens att även möta mer kvalificerade motståndare vilket är en förutsättning för att säkerställa långsiktig handlingsfrihet. Av detta skäl måste förmåga till kvalificerad, väpnad strid mot en teknisk likvärdig motståndare upprätthållas.

Hela Försvarsmakten måste genomsyras av ett förhållningssätt där insatser – internationellt såväl som nationellt

– ses som normalverksamhet. Den militära personalen måste se sin roll i insatsorganisationen som sin huvuduppgift.

Insatser kommer att i olika grad och beroende på omständigheterna genomföras tillsammans med andra länder och aktörer för att uppnå de politiska målen. Det ställs höga krav på tillgänglighet och flexibilitet samt interoperabilitet med internationella samarbetspartner. Insatsorganisationen måste genomföra kvalificerade övningar och hålla en hög kvalitet både personellt och materiellt vilket ytterst är en förutsättning för att insatsförbanden ska kunna användas i svåra och farliga insatser.

Snabbinsatsförmåga och förmåga till uthålliga insatser, ofta långt borta, är båda viktiga komponenter. Det ställer också stora krav på rörlighet - både strategisk, operativ och taktisk.

Logistikfunktionen måste anpassas för att tillsammans med andra kunna stödja insatser oavsett var de inträffar. Resonemangen ovan konstituerar vad som i många andra länder benämns expeditionär förmåga.

Huvuddelen av framtidens väpnade konflikter kommer att äga rum på land. Det är där människor lever, bor och knyter sina sociala nätverk. Därför är förmågan att stödja och genomföra operationer med markoperativ tyngdpunkt är prioriterad. Det är främst genom att göra uthålliga insatser på marken som kriser och konflikter kan dämpas och stabiliseras. Med markoperativ tyngdpunkt ska gemensamma operationer mot ett strategiskt och civil-militärt helhetsbaserat slutmål genomföras. Syftet är att uppnå eller behålla markoperativ kontroll i hela eller delar av ett operationsområde, vilket är en förutsättning för att skapa skydd och säkerhet i insatsområdet. Markoperativ kontroll kräver uthållig närvaro av markstridsförband eftersom markstridsförbandens förmåga att ta, försvara och kontrollera terräng är en förutsättning för gruppering, basering och insats av såväl egna markförband som sjö- och luftoperativa enheter. Det innebär vidare att marin- och luftstridskrafter primärt stödjer operationer på land.

Marin- och luftstridskrafter ska också kunna bidra till hävdandet av den nationella suveräniteten. I första hand sker

detta genom att kunna hantera kränkningar och incidenter i luften och till havs nationellt och i närområdet. Det finns också ett behov av att kunna genomföra marin- och flyginsatser tillsammans med andra för till exempel patrullering och övervakning av havsområden och luftrum utanför vårt närområde.

Förmågan att upptäcka och avvisa kränkningar för att hävda den svenska suveräniteten och värna svenska värden och intressen i närområdet kräver bland annat övervaknings- och insatsförmågor.

Insatser kommer under överskådlig tid, globalt, i Europa och även i närområdet och nationellt, oftast att genomföras tillsammans med andra länder. Det finns flera fördelar med att genomföra internationella insatser tillsammans med de nordiska länderna.

Försvarsmakten måste fortsätta att utveckla sin förmåga att verka tillsammans med andra försvarsmakter i första hand inom ramen för EU och Nato-samarbetet. Ett ökat regionalt samarbete med våra grannländer är också av stor betydelse på alla områden inom ramen för en bred säkerhet. Samtidigt måste det vid deltagande i multinationella insatser göras noggranna avvägningar av vilka förmågor som Sverige ska bidra med och vilka förmågor som kan täckas av andra länder.

Sverige måste kunna bidra med insatsförband till det internationella samfundet. Att de svenska förbanden håller en hög kvalitet är viktigt för att vara en relevant partner och bidragsgivare till FN-, EU- och Nato-ledda insatser, men också en garanti för att kunna agera i närområdet eller på vårt eget territorium om det skulle krävas.

För att kunna vara ett mer relevant instrument för säkerhetspolitiken måste framtidens Försvarsmakt ledas på ett rationellt och kompetent sätt och disponera en kvalificerad underrättelseförmåga samt stödjas av en effektiv stöd- och utbildningsorganisation.

I enlighet med Försvarsberedningens omvärldsanalys kan bland annat klimatförändringen komma att öka behovet av

krishanteringsinsatser samt räddnings- och evakueringsinsatser, vilka behöver genomföras i samarbete mellan civila och militära aktörer. Som grundläggande krav måste de aktörer som Statsmakterna ansvarar för kunna öva och verka tillsammans och därför bör gemensamma doktriner och koncept utarbetas. Frivilliga organisationer bör uppmuntras att vara del i detta.

Insatsförbanden måste i en kris kunna agera i ett sammanhang med diplomatiska-, ekonomiska-, och andra civila aktörer. Försvarsmakten ska med befintliga resurser bistå andra myndigheter och samhället i övrigt.

Huvuddelen av våra insatser ska präglas av långsiktighet. För att klara de utmaningar som kan uppstå i en insats, oavsett var den genomförs, krävs att förbanden och soldaterna behärskar mer än rent militära kompetenser och att insatserna utgår från en sammanhållen civil-militär strategi.

Det måste också utvecklas metoder och doktriner för civil-militär samverkan (så kallade Comprehensive Approach). Förmågan att samordna de civila och militära komponenterna i en insats kommer att vara avgörande för framgången i framtida insatser.

Förmågan att kunna delta i hela skalan i allt från små till stora insatser är avgörande för att på ett effektivt sätt kunna bidra till insatser globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium. Det ställer krav på att Försvarsmakten har förmåga till ledning och samordning i gemensamma multinationella operationer.

Att genomföra och delta i militära insatser med stridskrafter som verkar på marken, i luften och till havs med ett gemensamt övergripande mål stärker insatsförbandens flexibilitet och användbarhet. Detta sker genom integrering av de olika stridskrafterna inom ramen för ett koncept för gemensamma operationer eller Joint operations som det benämns på engelska.

Enheter och förband måste kunna verka med endast ett begränsat stöd från civila strukturer i operationsområdet avseende logistik och infrastruktur, och ibland långt från Sverige.

Ett logistikstöd utformat för att i en gemensam kontext stödja insatser är centralt för att göra försvaret mer användbart.

I en och samma insats kan strid, stabiliseringsuppgifter och humanitärt stöd pågå samtidigt inom ett relativt begränsat geografiskt område. Situationen i en insats kan ändras snabbt vilket kräver flexibilitet och välövade förband med kvalificerad personal.

Vissa insatser kommer att genomföras i klimat som är påfrestande för både personal och materiel. Särskilt utmanande är operationer i bebyggda områden och ofta kommer det att vara svårt att skilja kombattanter från civila. Detta understryker behovet av förmåga till precisionsbekämpning och graderad verkan. Dessa aspekter måste därför ägnas särskild uppmärksamhet.

Avgörande för moderna insatsförmågor är kvalificerad personal med ändamålsenlig utrustning. Välövade förband, med professionellt ledarskap, är ett krav för att kunna hantera de ofta snabbt skiftande kraven i dagens och framtidens insatsmiljöer. Statsmakterna har också en skyldighet att ge de svenska kvinnor och män som väljer att engagera sig, och ytterst riskera sina liv, de bästa förutsättningarna att lyckas med sina ofta komplicerade och farliga uppgifter.

Strategisk rörlighet är avgörande för att kunna använda insatsförbanden. Den strategiska rörligheten skapas bland annat genom tillgång till strategiska flyg- och fartygstransporter men ibland också genom järnvägstransporter. I Sverige bör tillgången till strategiska transportflygplan och fartyg även fortsättningsvis i första hand lösas genom internationellt samarbete och även nyttjande av civila resurser. Vidare är det en förutsättning för den strategiska rörligheten att insatsförbanden kan transporteras och användas globalt. Transporterbarheten måste styra utformningen av insatsförbanden utan att för den skull riskera användbarheten i operationsområdet. Den strategiska rörligheten för flygstriktkrafter förbättras avsevärt med tillgång till lufttankningskapacitet. Det bör därför undersökas hur

lufttankningskapacitet skulle kunna erhållas genom till exempel pooling inom ramen för ett internationellt samarbete.

För de markförband i insatsorganisationen som organiseras som lätta snabbinsatsförband är flygtransportbarhet ett viktigt kriterium. I dessa förband måste en avvägning mellan behovet av å ena sidan snabb strategisk rörlighet och å andra sidan skydd, taktisk rörlighet, eldkraft och uthållighet göras. Dessa förbands förmåga till snabbinsats definieras mer av förbandens rörlighet (transporterbarhet) än av beredskapskrav.

För att kunna verka i en insats, utanför landets gränser såväl som nationellt, är det avgörande att förbanden har en operativ och taktisk rörlighet. Denna utgörs av fordon, båtar, fartyg, helikoptrar och flygplan som kan hantera ett insatsområdes geografiska och terrängmässiga utmaningar, och ge insatsförbanden en skyddsnivå anpassad efter den aktuella hotbilden.

Insatsorganisationen måste kunna hantera svenska klimatförhållanden inklusive sub-arktiska förhållanden. Denna förmåga kan med fördel upprätthållas tillsammans ett eller flera nordiska länder. Förmågan att agera internationellt i mer extrema klimatförhållanden kan dock behöva begränsas .bland annat avseende materiel.

3.4 Morgondagens insatsorganisation

3.4.1 Inledning

Insatser på vårt eget territorium och i vårt närområde ställer liknande krav på insatsorganisationens användbarhet som de vi kan se i kris- och konflikthanteringsinsatser längre bort från Sverige. Att skapa unika förmågor för olika geografiska insatsområden är kostsamt. Insatsorganisationen måste därför i princip utformas med en uppsättning förmågor för att lösa de operativa behov som kan identifieras - både globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium.

En personalförsörjning baserad på frivillighet, materiel anpassad för de behov som kan identifieras samt samövade förband med kvalificerad personal är förutsättningar för att göra Försvarsmakten mer insatsberedd och rörlig. Materielinnehållet i insatsförbanden måste i första hand utgå från den materielstock som redan anskaffats eller som är under anskaffning. Det kommer även fortsättningsvis att krävas insatsspecifik materielanpassning och anskaffning. Denna bör dock i möjligaste mån begränsas.

Försvarsmakten löser sina uppgifter med mark-, marin- och flygstridskrafter. För att möjliggöra insatser med stridskrafterna krävs väl avvägda lednings-, underrättelse-, logistikförmågor. Stridskrafternas operativa förmåga förstärker varandra inom mark-, marin-, luft- och informationsarenorna och ger sammantaget en högre effekt än var och en för sig.

3.4.2 Principer för insatsorganisationens utformning

En modern insatsorganisation måste bestå av användbara insatsförband. Att de prövas i insatser blir ett viktigt kvitto på förbandens förmåga. Insatsorganisationen ska i första hand vara tillgänglig för att kunna möta utmaningar här och nu. Det är också det bästa sättet att möta utmaningar i framtiden. En insatsberedd och rörlig insatsorganisation är den bästa försäkringen för att kunna hantera ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i vår del av världen. Detta ställer nya krav på Sveriges militära förmåga som skiljer sig från de krav som mobiliseringsförsvaret hanterade.

Att förbanden i insatsorganisationen finns tillgängliga är centralt för användbarheten.

Den framtida insatsorganisationen ska bestå av insatsförband med stående förband och kontraktsförband samt ett kvalificerat Hemvärn i form av nationella skyddsstyrkor. Ingen pliktpersonal ska finnas kvar i insatsorganisationen.

Insatsförbanden ska i princip vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium. Det förutsätter frivillig personal som är heltids- eller kontraktsanställd med skyldighet att tjänstgöra även internationellt.

De nationella skyddsstyrkorna utvecklas ur dagens Hemvärn och delar av frivilligrörelserna. De ska bestå av förband byggda på frivillighet och med stor spridning över landet. De kan endast användas för nationella uppgifter men individer kan förstärka insatsförbanden vid behov. Liksom resten av det militära försvaret ska förmågan till väpnad strid vara det som konstituerar de nationella skyddsstyrkornas förmåga. Med hänsyn till utredningen *Frivillig försvarsverksamhet* (Dir. 2008:2) har Försvarsberedningen inte närmare analyserat frivilligrörelsernas roll i de nationella skyddsstyrkorna.

Under ett antal år efter avslutad anställning ska all personal som inte engagerat sig i de nationella skyddsstyrkorna finnas i en personalreserv. De nationella skyddsstyrkorna och personalreserven utgör en personalpool ur vilken enskilda individer kan rekryteras för att vid behov komplettera de stående- och kontrakterade insatsförbanden.

Insatsorganisationen, inklusive de nationella skyddsstyrkorna, ska med stöd av andra frivilligorganisationer och efter förmåga, stödja andra myndigheter och det övriga samhället vid kriser, katastrofer och andra händelser.

En insatsorganisation med stående förband, kontraktsförband och nationella skyddsstyrkor samt en personalreserv utgör, efter successiva beslut av regering och riksdag, en god grund för utökning av insatsorganisationen med värnpliktsförband om detta skulle krävas.

3.4.3 Insatsförbanden

Insatsförbanden ska bestå av stående förband och kontraktsförband. För de mest krävande uppgifterna skapas de

stående förbanden. Dessa bemannas i huvudsak med heltidsanställd personal. De stående förbanden kan användas både till snabbinsatser och rotationsinsatser - internationellt och nationellt.

En mindre del av markstridskrafterna ska bemannas med heltidsanställda soldater. Kontraktsförbanden bemannas i huvudsak av soldater och officerare, med en kompletterande civil kompetens.

Marin- och flygstridskrafterna bemannas av rationalitetsskäl i stor utsträckning med heltidsanställd personal, bland annat beroende på de stora krav på teknisk specialistkompetens som krävs i dessa förband och uppgifterna kopplade till incidenter och kränkningar.

De stående förbanden är mycket kostsamma. För att möjliggöra en tillräcklig förbandsvolym, och därmed erforderlig förmågebredd, uthållighet och handlingsfrihet, måste det finnas förband med lägre tillgänglighet i form av kontraktsförband. Dessa bemannas i huvudsak med kontraktsanställd personal med tjänstgöringsskyldighet för övningsverksamhet och skyldighet att tjänstgöra vid beslut om insats nationellt eller internationellt. Kontraktsförbanden används i första hand till rotationsinsatser – internationellt och nationellt - men kan också användas vid etablerandet av en ny insats om det finns tid för förberedelser. De utgör grunden för att uthålligt under lång tid kunna genomföra insatser. Ur insatsorganisationens stående förband och kontraktsförband skapas uppgiftssammansatta operativa enheter vid insats.

En insatsorganisation med fler tillgängliga heltids- och kontrakterade personer medger en ökad förmåga att stödja andra myndigheter och samhället i övrigt.

3.4.4 De nationella skyddsstyrkorna

Ur dagens hemvärn utvecklas insatsberedda nationella skyddsstyrkor bemannade med frivilliga. De ska endast ha

nationella uppgifter som inte kan lösas på ett rationellt sätt av insatsförbanden. De nationella skyddsstyrkorna ska också kunna täcka upp med grundläggande nationellt stöd då insatsförbanden är insatta. Försvarsberedningen föreslår att de nationella skyddsstyrkorna ska säkerställa viss förmågebredd specifikt kopplad till de nationella uppgifterna, till exempel flygvapnets och marinens basskydd, vissa logistikförband, liksom vissa ingenjörförband. Det kan inkludera uppgifter som kräver utbildning till skyddsvakt och beredskapspolis.

De nationella skyddsstyrkornas förmåga att samarbeta med den civila krisberedskapen ska ökas och de ska, inom ramen för de resurser som tilldelats för de militära uppgifterna, förbättra sin möjlighet att stödja det övriga samhället. De ska vara en viktig aktör avseende samhällets krishantering såväl i fred, kris som i krig.

Det är viktigt att det stora frivilligengagemanget i dagens Hemvärn och frivilligorganisationer fortsatt kan tillvaratas i de nationella skyddsstyrkorna.

3.4.5 Ambition avseende beredskap och insatser

Möjligheten att uthålligt och över tiden delta i insatser ger en grundläggande och långsiktig flexibilitet för den svenska kris- och konflikthanteringen. Samtidigt är tillgången till snabbinsatsförband nödvändigt för att kunna förhindra en negativ utveckling i ett redan etablerat insatsområde eller för att dämpa snabbt uppkommande nya kriser. Med andra ord behövs det både uthållighet för långsiktiga insatser och snabbinsatsförmåga för särskilda fall.

Ambitionen avseende förmåga till långvariga och kortvariga insatser, snabbinsatsberedskap, incidentberedskap samt bredd och därmed handlingsfrihet vid val av förmågor för insatser är det som ytterst dimensionerar insatsorganisationen. Tillskapandet av tillräcklig politisk handlingsfrihet för att kunna

hantera utvecklingen i en föränderlig värld är också viktigt vid utformningen av insatsförsvaret.

Försvarsmakten ska på sikt och efter genomförda reformer öka insatsförmågan. Insatsorganisationen kommer att bestå av ett stort antal tillgängliga förband. Med dessa ska Sverige ha förmåga att:

- över tid kunna hålla upp till 2000 personer ur markstridskrafterna insatta internationellt och nationellt
- över tid kunna göra snabba evakuerings- eller förstärkningsinsatser med upp till 300 personer.
- periodvis kunna upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s snabbinsatskoncept.
- hålla relevanta delar av flyg- och marinstridskrafterna tillgängliga för insatser och snabbinsatsberedskap.

Om det skulle krävas, i händelse av till exempel en större nationell kris, kan i princip hela insatsorganisationen med stående förband, kontraktsförband och de nationella skyddsstyrkorna ställas till förfogande.

Insatsförbanden roteras i insatser och snabbinsats- och incidentberedskap varvat med återhämtnings- och utbildningsperioder. Tillgängligheten och beredskapen på stående förband och kontraktsförband som vid ett givet tillfälle inte är ianspråkta för insatser och snabbinsats- och incidentberedskap är beroende av var i rotations- och utbildningscykeln de befinner sig.

3.4.6 Avvägning av förmågor

Dagens insatsorganisation har i teorin en relativt stor förmågebredd och ett stort förmågedjup. Många förband kräver dock återtagning under ett år eller mer vilket i praktiken innebär att framförallt förmågedjupet här och nu är mindre än vad den sammantagna insatsorganisationen visar. Ett mer insatsberett, tillgängligt och rörligt försvar enligt vad som föreslås i denna rapport ökar det reella och gripbara förmågedjupet jämfört med dagens situation.

Insatsorganisationen ska ha en väl avvägd balans mellan förmågebredd och förmågedjup för att kunna leverera den efterfrågade uthålligheten, skapa valfrihet inför beslut om insats och ge handlingsfrihet inför framtida utmaningar. Förmågebredden definieras i insatsorganisationens operativa förmågor och ytterst genom sammansättningen av insatsförband. Förmågedjupet är kopplat till volymen i insatsorganisationen.

Användbarhet här och nu är ett grundkrav för de förmågor som ska finnas i framtiden. Det innebär att alla förband utifrån dagens situation ska kunna användas utan att först behöva genomföra återtagning. Det ska inte finnas förband som kräver återtagning och komplettering under längre tid för att bli användbara. Detsamma gäller förmågor och förband som inte kan användas i den moderna insatsmiljön eller som inte har en viktig roll för hävdandet av den svenska suveräniteten. Genom att avveckla förmågor och förband som inte är efterfrågade frigörs nödvändiga resurser för att höja användbarheten på de övriga förmågorna.

Försvarsberedningen har inte haft möjlighet att analysera samtliga förmågor och delförmågor samt utforma detaljerade och heltäckande förslag. Som bidrag till en mer omfattande översyn lämnas följande förslag.

Antalet typförband i insatsorganisationen bör begränsas. De typförband som bibehålls ska utvecklas mot mer generella förband bestående av delkomponenter som är mer lika

utformade än vad som är fallet idag. Detta ger ett minskat behov av särskilda utbildningslinjer och materielsystem, vilket medför en högre rationalitet i förbandsproduktionen och i materiel- och logistikhanteringen. I första hand bör detta uppnås genom att typförband med liknande förmågor och användningsområde sammanförs. Genom att avveckla eller reducera förband och system skapas förutsättningar för att frigöra resurser som kan användas för att öka den operativa effekten i den framtida insatsorganisationen.

För insatser i markarenan är kompetensen och förmågan att leda och samordna verksamheten på brigadnivå inom ramen för en tillfälligt sammansatt brigadstridsgrupp grundläggande. En brigadstridsgrupp består av den kombinerade och sammantaget ökade förmågan som samordning under en gemensam marktaktiskledning ger. Denna kombination består av flera och olika markstridsförband, till exempel manöver- och underrättelseenheter, artilleri, ingenjör, logistik, luftvärn med flera med stöd från marin- och luftstridskrafter. Det är därför viktigt att kompetensen och förmågan att leda och genomföra insatser i brigadstridsgrupp säkerställs.

Idag är huvuddelen av markstridskrafternas insatsförband tunga medan endast en mindre del är lätta. I förhållande till dagens behov här och nu, samt behovet av ökad flexibilitet, rörlighet och användbarhet bör förhållandet vara det omvända. Markstridskrafterna bör organiseras modulärt. Med utgångspunkt från lätta förband ska bland annat pansar, luftvärn, artilleri, ingenjörselement med mera kunna förstärka de lätta förbanden. Erfarenheter från till exempel södra Afghanistan visar att förstärkningsförmågor spelar viktiga, ibland avgörande, roller som del av integrerade lätta förband.

En förmågebredd som är modulärt uppbyggd med allt från lätt till tung materiel, vilka kan sättas samman till insatsstyrkor vid behov, är viktig för att skapa ett flexibelt försvar. Den modulära principen bör dock inte drivas så långt att behovet av samövning och förbandsanda inte kan tillgodoses.

Detta innebär att andelen tyngre enheter i markstridskrafterna kan begränsas, vilket i sin tur leder till en betydande reduktion av antalet stridsvagnar och tyngre stridsfordon. Samtidigt utrustas de lätta förbanden i första hand med befintliga lätta splitterskyddade fordon.

Däremot bör möjligheten att förstärka förbanden med helikoptrar förbättras. Helikoptrar bidrar med en unik förmåga till taktisk rörlighet och är därför ofta avgörande för framgången i en insats. Helikopterfunktionen i Försvarsmakten måste ges en ökad operativ tillgänglighet. Svårigheten med att i tid få helikoptrarna operativa medför att en särskild översyn bör genomföras.

Vidare är tillgången till kvalificerad sjukvård och en fungerande sjukvårdskedja i insatser en väsentlig funktion för att kunna delta med svensk personal – internationellt såväl som nationellt.

Försvarsberedningen anser också att Försvarsmakten ska utveckla sin förmåga att skydda sina system mot IT-attacker. Detta kan bland annat ske genom ett internationellt samarbete, till exempel med Nato:s nyligen etablerade forskningscenter för IT-attacker i Estland.

Förmågor som i första hand har en nationell inriktning, och som bedöms relevanta i ett längre perspektiv, bör särskilt granskas utifrån möjligheten att finna lösningar som leder till att de kan upprätthållas med ett begränsat antal system och förband. Ett sådant område som Försvarsberedningen identifierat är luftvärnsförmågan i dagens luftvärnsbataljoner.

Det är inte särskilt troligt att Sverige inom överskådlig tid skulle delta i en insats där det internationella samfundet inte har luftherravälde. Det går dock inte att i framtiden utesluta behovet av luftvärnsförmåga för att skydda Sverige eller svenska intressen i närområdet.

Utifrån det synsätt som försvarsberedningen redovisat bör det markbaserade luftvärnet med robotsystem 97 utvecklas. Luftförsvar på högre höjd bedöms tillräckligt väl kunna lösas av stridsflygförband. Robotsystem 97 är dessutom gammalt och

inom de närmaste åren krävs en omfattande uppgradering. Inom 10-15 år måste trots detta nyanskaffning genomföras vilket med stor sannolikhet inte kan rymmas inom ramen för den planerade försvarsekonomin. Luftvärn till egenskydd av mark- och marinstridskrafter ska bibehållas.

Antalet stridsflygplan ska anpassas efter de operativa behov som identifierats, prioriteringen av den markoperativa tyngdpunkten och det ekonomiska utrymmet. Med utgångspunkt från dagens planerade volym om 100, ska antalet stridsflygplan reduceras i väsentlig grad. Det är också viktigt att påpeka att dessa moderna stridsflygplan måste hanteras som de avancerade system de är, innebärande att det måste finnas tillräckligt antal moderna vapen och underrättelsesystem i en omfattning som gör att flygsystemet upprätthåller den reella förmåga som är både möjlig och önskvärd.

När det gäller transportflygförmågan ställer sig Försvarsberedningen bakom den inriktning som utarbetats de senaste åren, vilket innebär att Sverige tillsammans med andra länder poolar resurser för att kunna möta behovet av flygtransporter.

I översynen av luftstridskrafterna bör stödsystemen såsom utbildningsorganisationen, ledningsorganisationen och basförbanden särskilt analyseras i syfte att frigöra resurser för de operativa flygförbanden.

Den unika amfibiska förmågan ska utvecklas mot att verka i kustnära storstadsmiljö och i hamnområden. Amfibieförband måste kunna fungera som lätta förband även i insatser på land. Amfibiefunktionen bör integreras med markstridskrafterna och utveckling av unika system för amfibiefunktionen ska minimeras.

Ambitionen inom ledningssystemområdet bör minska. Implementeringen av genomförda satsningar inom ledningssystemområdet bör dock ske medan fortsatt teknikutveckling bör reduceras. Sverige bör fortsatt delta och följa doktrinutvecklingen, inte minst för att utveckla doktriner inom det civil-militära området.

Utöver inriktningen att den förmågeskapande verksamheten i största möjliga utsträckning ska ske genom samarbete med andra länders försvarsmakter bör man pröva om enskilda kompetenser kan skapas genom att Försvarsmakten utnyttjar civila kompetenser. Ett sådant område som bör prövas är meteorologi som skulle kunna tillhandahållas av SMHI.

På samma sätt bör man överväga om inte den av beredningen föreslagna nya civila sjöverkande myndigheten bör överta ansvaret för Försvarsmaktens nuvarande sjöbevakningsverksamhet. Sjöbevakningsförmågan, i form av sjöinformationsförbanden, ska i så fall avvecklas inom Försvarsmakten.

4 Internationella samarbeten

4.1 Samarbeten idag

4.1.1 Svenskt internationellt militärt samarbete idag

Sverige är en integrerad del av Europa och vår säkerhet är intimt kopplad till våra grannars och Europas säkerhet. I Försvarsberedningens förra rapport (Ds 2007:46) konstaterades att EU:s säkerhetsstrategi har som utgångspunkt att säkerhet är en förutsättning för utveckling. I säkerhetsstrategin betonas att de hot som Europa idag står inför är betydligt mer diversifierade, mindre synliga och allt mindre förutsägbara än gårdagens. Viljan och därmed behovet av samarbete inom alla områden blir allt större och internationella militära samarbeten är idag en integrerad och central del av svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Internationellt samarbete är en förutsättning för utvecklingen av det användbara insatsförsvaret. Genom olika former av internationella samarbeten, bland annat militärt samarbete, ökar svensk förmåga att värna våra intressen och värderingar. Sverige får ökade möjligheter att aktivt påverka globala skeenden med betydelse för Sverige. Ett internationellt engagemang ger Sverige ökad respekt och ökad trovärdighet och därmed närmare relationer med för oss viktiga aktörer. Sverige bidrar till ökad säkerhet genom internationellt militärt samarbete som bland annat omfattar integrerade militära och civila insatser, rustningskontroll, underrättelser, förmågeutveckling, materiel

och övningar. Dessa kan, utan prioritetsordning, sammanfattas som följande.

- FN är en central aktör som garant för internationell fred och säkerhet samt som upprätthållare av folkrätten, vilket utgör grunden för det svenska engagemanget. I enlighet med FN-stadgans principer har Sverige ett ansvar för att främja internationell fred och säkerhet. Vårt deltagande i olika typer av FN-insatser är ett uttryck för detta tillsammans med vårt engagemang i olika policy- och reformprocesser som syftar till att stärka organisationernas förmåga att ta sig an fler och allt mer integrerade insatser. Det ligger i Sveriges intresse att FN är den globala aktören för fred och säkerhet och att stärka FN såväl organisatoriskt som aktör i internationell kris- och konflikthantering.
- EU är en global aktör för fred och säkerhet. Samarbetet inom EU intar i dag en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige har genom sitt deltagande i samtliga EU-ledda insatser och genom sitt åtagande som ramnation för en av EU:s stridsgrupper en framträdande roll i ESFP. Sverige deltar i och stödjer aktivt unionens utvecklande av krishanteringsförmåga, bland annat genom ett aktivt deltagande och bidrag till Europeiska försvarsbyråns (EDA) arbete. Uppfyllandet av unionens civila och militära målsättningar inom ramen ESFP är av vikt för Sverige och för vår del innebär detta bland annat ett aktivt deltagande i förmågeutvecklingsprocesser som Headline Goal och Capability Development Plan (CDP). EU:s förutsättningar för genomförande av integrerade insatser med civila och militära delar är unika. Därtill kommer EU även att få en ökad kapacitet för civilskydd och humanitärt bistånd inom och utanför EU. Användandet av de civila och militära verktygen i krishanteringsinsatser bör dock förbättras ytterligare.

- Nato har gått från att enbart vara en garant för kollektivt försvar till att bli en organisation med fokus på militära krishanteringsuppgifter. Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och för internationell krishantering samt för utvecklingen av militär förmåga och interoperabilitet . Genom deltagande i Nato-ledda insatser och övrig verksamhet inom PFF får Sverige viktiga erfarenheter till nytta för det militära försvaret. Sverige är ett så kallat avancerat PFF-land och har betydande nytta av samarbetet, bland annat genom den militära förmågeutveckling som sker inom ramen för planerings- och översynsmekanismen (PARP).
- Bi- och multilateralt nordiskt militärt samarbete stärker möjligheterna att aktivt värna våra intressen och bidra till säkerhet och stabilitet globalt, i Europa, i vårt närområde och på vårt eget territorium. I den svensk-norska studien som Försvarsmakterna presenterade 2007, var man eniga om att det finns stora möjligheter till gemensamma lösningar för att vidmakthålla och på sikt utveckla operativ effekt. Försvarsberedningen lämnade i sin förra rapport (Ds 2007:46) sitt fulla stöd till huvudinriktningen i studien. Sverige, Finland, Norge, Danmark och Island samarbetar idag bland annat inom ramen för Nordic Armament Co-operation (Nordac) och Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support (Nordcaps). Det finns en stor outnyttjad potential i det nordiska militära samarbetet som bör tas till vara.
- Bilaterala samarbeten är viktiga och i vissa avseenden kritiska för försvarets operativa förmåga och utveckling. De nordiska länderna, USA, Storbritannien, Frankrike, Nederländerna, Tyskland är viktiga samarbetsländer. Omfattande samarbete avseende insatser, övningar, teknologisamarbete, doktrinutveckling med mer bedrivs med dessa länder. Samarbetet med USA är särskilt viktigt bland annat för den

svenska militära förmåge-, kompetens- och teknologiutvecklingen. Därutöver finns den stora gruppen länder där samarbete i första hand är baserat kring försvarsmateriel. Bilaterala samarbeten har en viktig funktion för det multilaterala samarbetet, eftersom bilaterala positioner kan överenskommas och gemensamt drivas inom bland annat EU och Nato.

- Sexnationssamarbetet LOI/FA (Letter of Intent/Framework Agreement), där Sverige, Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland deltar, ger goda påverkansmöjligheter på EU:s förmågeutvecklingsprocesser. Sverige deltar bland annat i multinationell experimentverksamhet (MNE) som studerar utmaningar och behov vid civil/militär krishantering avseende samordning, doktriner och metoder till tekniska lösningar.

4.1.2 Utvecklingstendenser

De internationella utvecklingstendenserna är tydliga – behovet och därmed omfattningen av internationella samarbeten ökar. En vilja att gemensamt dela politiska och operativa risker samt en stärkt förmåga att bidra till krishanteringsinsatser är drivkrafter för samordning av gemensamma styrkebidrag. Europeiska länder har i årtionden ställt förband till FN:s, Nato:s och EU:s förfogande. EU:s stridsgrupper och Nato:s snabbinsatsstyrkor (NRF) är de senaste formerna i en sådan trend.

De operativa samarbetena kring strategiska flygtransporter, (Strategic Airlift Capability - SAC och Strategic Airlift Interim Solution - SALIS), ger Sverige och andra länder en förmåga till bland annat krishantering där de inträffar som är svår att utveckla eller anskaffa nationellt. Försvarsberedningen anser att denna typ av samarbeten, s.k. pooling, bör öka i omfattning då investeringarna för vissa förmågor är så omfattande att de måste delas av flera.

I EU Long Term Vision (LTV) beskrivs utvecklingstendenser och deras inverkan på ESFP. Viktiga tendenser som identifieras är bland annat att insatser kommer vara multinationella och innehålla många varierande uppgifter som inkluderar nära samarbete med civila aktörer. Som en uppföljning till LTV pågår arbetet med Capability Development Plan (CDP) under ledning av EDA, vilken konkretiserar LTV genom att identifiera prioriteringar i förmågeutvecklingen och möjligheter för samarbeten och pooling.

4.2 Förslag till ömsesidigt förstärkande internationella militära samarbeten

4.2.1 Inledning

Genom olika former av internationella samarbeten, bland annat militärt samarbete, ökar svensk förmåga att värna våra intressen och värderingar. Samarbete i bilaterala och multilaterala konstellationer inom EU och med Nato är av stor vikt, vilket tidigare understrukits i denna och Försvarsberedningens förra rapport (Ds 2007:46). Det är viktigt att ständigt utvärdera hur Sveriges samarbete inom EU, med Nato och andra berörda fora kan utvecklas. Hur dessa samarbeten ska kunna förbättras ytterligare, bör analyseras och utvecklas i särskild ordning. Det bör lämpligen genomföras i anslutning till att Lissabonfördraget, vilket påverkar förutsättningarna för svenskt agerande inom EU, träder ikraft.

Nedan konkretiserar Försvarsberedningen förslag till militära samarbeten som kan öka försvarets operativa effekt. Förslagen har i enlighet med uppdraget fokuserat på Norden och Östersjöregionen samtidigt som möjligheter även i och genom andra fora föreslås.

Operativt militärt samarbete på olika nivåer bör kunna etableras med flera EU- och Nato-länder. Respektive samarbetsform har dock olika komplexitet varför tidsaspekterna

avseende möjligheten att kunna realisera dessa skiljer sig åt. Samarbete med vissa länder kan vara enklare att realisera, varför militärt samarbete i närtid framför allt kan vara aktuellt med de nordiska länderna samt Estland, Lettland och Litauen.

Det finns i Sverige en bred politisk vilja för en vidare utveckling av ett bilateralt och multilateralt nordiskt militärt samarbete. Det har en positiv påverkan på säkerhetsutvecklingen i vårt närområde och ska ses som ett komplement till och en naturlig utveckling av de europeiska och euroatlantiska samarbetena, framförallt inom EU och Nato. Nordiskt försvarssamarbete kan dock inom överskådlig tid aldrig bli ett självständigt säkerhetspolitiskt alternativ. Samarbetet bör utgå från pragmatiska grunder och ge ett mervärde som inte går att uppnå genom andra medel. Det bör bygga på gemensamma intressen. Tillsammans kan de nordiska länderna möta nya strategiska hot och utmaningar, säkra energi- och handelsflöden på bland annat Östersjön och på ett snabbt och effektivt sätt hantera incidenter som kan komma att påverka våra intressen eller territorier. Länderna kan bland annat tillsammans avdela större styrkebidrag till insatser och därmed lämna större säkerhetspolitiskt avtryck, vilket även kan öka inflytandet inom EU och Nato. Sammantaget stärks möjligheterna att aktivt värna gemensamma intressen och bidra till säkerhet och stabilitet globalt, i Europa, i vårt närområde och på vårt eget territorium.

Samarbetet ska också ses i ljuset av det förslag till solidaritetsförklaring från Försvarsberedningens förra rapport (Ds 2007:46):

”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas”.

Detta innebär att Sverige kan bidra med militärt stöd vid kris- och konfliktsituationer. Vi ska kunna och vilja hjälpa varandra i händelse av olyckor, kriser eller konflikter och med

relevanta förmågor. Sverige ska mot bakgrund av detta både ha förmåga att ta emot och ge militärt stöd. Solidaritetsförklaringen tar sin utgångspunkt i insikten att de mest allvarliga kriserna som kan drabba vårt land och region kommer att ta i anspråk såväl civila som militära resurser.

Försvarsberedningen anser att principerna för ett fördjupat bilateralt och multilateralt samarbete kan vara följande.

Inledningsvis kan det fokusera på utbildning, övning, förbandsproduktion och övrig stödverksamhet. Operativa samarbeten såsom pooling av förmågor och gemensam civil-militär övervakning bör också etableras.

Dessa inledande samarbeten utgör en plattform som också är förtroendeskapande för eventuella fortsatta och fördjupade verksamheter.

Ett utvecklat samarbete måste vara långsiktigt och underlätta en gemensam förmågeutveckling och harmonisering av krav på förmågor, förband och materielprojekt. Olika länder och konstellationer ska ges förutsättningar att verka där gemensamma intressen finns. Bi- och multilaterala projekt kan med fördel utvecklas parallellt.

Erfarenheten från internationella samarbeten visar på betydelsen av en tydlig politisk inriktning och ett starkt engagemang från högsta politiska nivå. För att skapa goda förutsättningar för det konkreta genomförandet bör myndigheterna få stor handlingsfrihet i de regeringsbemyndiganden som ges. Detta bör ske så tidigt som möjligt för att även kunna skapa effekter i det korta perspektivet.

Nedan beskrivs ett antal områden där Försvarsberedningen anser att Sverige har intresse av nordiskt militärt samarbete. Dessa har bland annat framkommit under diskussioner med företrädare för de nordiska länderna och som ett resultat av den svensk-norska studien. Förslagen är uppdelade i områdena operativa frågor, utbildning och övning, materiel och logistik samt försvars- och säkerhetspolitisk forskning.

4.2.2 Operativt militärt samarbete

Försvarsberedningen anser att det operativa samarbetet i ett inledande skede ska fokusera på följande.

Operativt konkret samarbete vid internationella insatser utanför ländernas territorier och erfarenhetsutbyte från insatser med samtliga nordiska länder bör öka. Här finns en av de mest synliga och mest framgångsrika potentiella områdena. I förlängningen bör detta utvidgas till att omfatta gemensamma staber för ledning av internationella insatser. Detta kan ske genom etablerande av ett gemensamt logistikkommando, och bör direkt kunna etableras inom transport- och sjukvårdsfunktionen.

Antalet gemensamma förband eller samordnade resurser för internationella insatser med andra länder bör öka, men dock i första hand där det finns system- eller militär doktrinlikhet. Gemensamma styrkebidrag måste samövas, vilket resulterar i ökad operativ effekt samtidigt som det är en hävstång för fördjupat samarbete. Försvarsmakten bör uppdras att genomföra en studie med de nordiska länderna samt med Estland, Lettland och Litauen, där sådana gemensamma förband och resurser övervägs.

Inom ramen för EU och Nato kommer nya pooling-arrangemang rörande vissa förmågor att föreslås. Sverige bör även kunna föreslå sådana förmågor och överväga områden där insatsorganisationen har operativa behov, till exempel taktisk flyg- och helikoptertransport, strategiska sjötransporter och lufttankning.

Försvarsberedningen anser vidare det angeläget att studera möjligheterna att samordna det nationella transportflyget och helikopterresurserna med de övriga nordiska länderna om det ger fördelar.

Att inte själv ha kontroll över förmågor leder alltid till en viss ökad risk för att de inte finns tillgängliga vid insatser när de svenska förbanden behöver dem. Ett fördjupat nordiskt

samarbete är ett sätt att säkerställa tillgång till sådana förmågor vid insatser.

Försvarsberedningen anser att Sverige är öppet för att söka samarbeten med ett eller flera nordiska länder, i syfte att skapa gemensam utveckling eller att försöka dela ansvar för i första hand stödförband såsom ammunitions- och minröjnings-, CBRN- och sjukvårdsenheter.

Vidare kan det studeras om Sverige inom ramen för internationellt samarbete med till exempel de nordiska länderna kan skapa kostnadseffektiva lösningar för den marina minröjningsförmågan.

De nordiska länderna bör i ökad grad samverka kring underrättelseverksamhet till stöd för insatser avseende breda säkerhetshot, bevakning och analys av omvärlden.

Sverige bör verka för att utveckla en gemensam nordisk policy och struktur för samverkan mellan civila och militära komponenter. Inför gemensamma insatser bör en organiserad och strukturell koordinering ske.

4.2.3 Utbildnings- och övningsområdet

Allt färre länder förmår att upprätthålla kvaliteten inom alla utbildningsområden. De små volymer som utbildas och övas nationellt medför höga kostnader per individ. Gemensam utbildning och övning inom olika områden ökar möjligheterna till likhet i uppträdande och interoperabilitet vid insatser. Sverige-Norge-studien pekar på sikt på kostnadsbesparingar och kvalitetsökningar i ett fördjupat utbildningssamarbete kring officers- och förbandsutbildning länderna emellan. Ett utökat samarbete bör även omfatta övningar i större förband, vilket kan bidra till högre kvalitet i insatsorganisationens förband.

Försvarsberedningen anser att de nordiska länderna bör kunna etablera samnordiska utbildningar för officerare på försvarshögskolenivå och för specialister. Samarbete kring

personalfrågor i övrigt såsom rekryterings-, informations- och kommunikationsarbete välkomnas.

Försvarsberedningen anser att möjligheterna till att använda gemensam infrastruktur, vilket bland annat omfattar försvarshögskolor, militära skolor och utbildningscentrum, experimentanläggningar, övningsfält och –anläggningar, skyndsamt bör ses över. Ett grundkriterium för en sådan utveckling är att den medför rationaliseringar och kostnadsreduktioner samtidigt som den höjer effekten och kvaliteten i verksamheten

Ett fortsatt deltagande i den utbildnings- och övningsverksamhet som sker inom ramen för EU, Nato eller genom andra bi- och multilaterala verksamheter är av vikt. Deltagandet innebär att Sverige kan ta del av och implementera koncept, doktriner, standarder med mer och på så sätt möjliggöra interoperabilitet vid insatser och ytterst stärka Försvarsmaktens användbarhet.

4.2.4 Försvars- och säkerhetspolitisk forskning

Det samarbete om teknisk och naturvetenskaplig försvarsforskning som Sverige idag bilateralt bedriver med USA, Storbritannien och Frankrike samt multilateralt inom EDA, LOI/FA och Nato ger Sverige kompetenser som inte kan erhållas genom samarbete med andra aktörer. Även om Sveriges ambitioner kring denna del av försvarsforskningen minskat krävs fortfarande en teknisk kompetensbas för att bland annat vidareutveckla viktigare materielsystem som är operativa i insatsorganisationen. Ett samarbete inom Norden och då särskilt med Norge – som förutom Sverige är det nordiska land som avsätter betydande medel inom området – skulle inledningsvis fokusera kring en ökad samordning av forskningsverksamhet där denna för svenskt vidkommande kompletterar forskningssamarbetet med aktörer enligt ovan. Försvarsberedningen anser att de nordiska länderna i ett nästa

skede även bör se över möjligheterna till arbetsfördelning och rationalisering utifrån teknologiområden och infrastruktur. Möjligheter för ökad myndighetsintegrering och eventuella framtida sammanslagningar av dessa bör även ingå i arbetet.

Ett nordiskt samarbete kring säkerhets- och samhällspolitisk forskning har en god potential, då länderna i stort täcker samma områden. Även här bör inledningsvis en ökad samordning av verksamheterna ske för att senare se över vilka möjligheter som finns för en djupare integrering av dessa.

Ett utvecklat nordiskt samarbete bör även kunna inkludera utvecklingsenheter, tankesmedjor och motsvarande verksamheter.

4.2.5 Materiel och logistik

Samarbete vid upphandling av materiel, logistik, modifiering med mer sänker livscykelkostnaderna för materiel och ökar systemlikheten, vilket ökar den operativa effekten vid insatser. Samarbete kan vidare leda till en starkare förhandlingsposition gentemot leverantörer, därmed kan anskaffningskostnader för materiel minska. Dock kan deltagande i internationella samarbeten minska den politiska handlingsfriheten. Försvarsberedningen menar ändå att försvarsmaterielsamarbetet bör öka i omfattning och att det bör fördjupas med länder där Sverige kan maximera fördelarna genom långtgående samarbeten där systemlikhet kan realiseras. En viktig förutsättning för att nå avsedd framgång är viljan att ge avkall på nationella särkrav. Andra viktiga förutsättningar är överensstämmande procedurer inom materielförsörjningen samt generell systemlikhet med våra främsta samarbetspartners. Ett långtgående samarbete med ett eller flera av de nordiska länderna medför kostnadsbesparingar inom hela materielsystems livscykel inkluderande logistik. Kostnader för anskaffningar och modifieringar av materielsystem kan delas, anläggningar för verifiering och validering kan samordnas och reduceras och avveckling kan

göras gemensamt. Som en följd av ett alltmer integrerat samarbete bör de nordiska länderna successivt skapa alltmer integrerade myndigheter och planeringsprocesser där rollspecialisering tillämpas. Samarbetet inom Nordac bör därför utvecklas eller ersättas av ett permanent samordningsorgan med bredare mandat. Estland, Lettland och Litauen bör inbjudas att fullt ut delta i Nordac och i en framtida ersättare. Vidare bör ordförandeskapet rotationsfaserna i framtida nordiska samarbetsfora ensas. Idag skiljer sig dessa åt i Nordac respektive Nordcaps.

Sverige bör i större utsträckning använda befintliga organisationer inom materiel- och logistikområdet. Med detta avses bland annat den europeiska upphandlingsorganisationen Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement (OCCAR), Nordac, Europeiska försvarsbyrån (EDA), Nato Maintenance and Supply Agency (NAMSA) och anskaffningsmyndigheter i andra EU-länder. Frankrike, Tyskland, Italien, Storbritannien, Belgien och Spanien är medlemmar i OCCAR. EDA avser att låta OCCAR projektleda anskaffningssamarbeten som genereras inom ramen för myndigheten. Försvarsberedningen stödjer svenskt deltagande i relevanta samarbetsprojekt som genomförs inom ramen för OCCAR, då detta bland annat är ett sätt för att kunna maximera fördelarna av vårt EU-medlemskap.

4.2.6 Östersjösamarbete

I Försvarsberedningens föregående rapport, *Säkerhet i samverkan* (Ds 2007:46), betonas att Östersjöstaternas gemensamma ekonomiska, miljömässiga och säkerhetspolitiska intressen utgör en grund för långtgående samarbete och samverkan. Försvarsberedningen föreslog att säkerheten i Östersjön bör ökas genom att dels en inventering av relevanta tillgångar för bland annat olyckshantering sker, dels att utveckla den regionala samordningen mellan sjögående myndigheter, och dels genom

att öka befogenheterna hos övervaknings- och kontrollinstanserna i Östersjön. Det främjar säkerheten i vårt närområde och är i sig konfliktförebyggande. I det följande redovisas vissa överväganden och förslag avseende utvecklat Östersjösamarbete.

Det kan inledningsvis konstateras att det pågående arbetet inom EU på att utveckla dels en Östersjöstrategi och dels en integrerad havs- och sjöfartspolitik bör kunna tjäna som viktiga ramverk samt skapa goda förutsättningar för Sverige att driva de konkreta åtgärdsförslag för ett fördjupat regionalt samarbete som Försvarsberedningen föreslår. Att exempelvis göra Östersjön till en pilotregion för genomförandet av EU:s marina direktiv skulle kunna skapa viktiga gemensamma utgångspunkter för det regionala samarbetet. Likaså kan de planer på havsmotorvägar som utvecklas inom EU:s transportnätverk (TEN-T) samt Östersjöns nya status som ett särskilt känsligt havsområde (PSSA) bidra till att utveckla gemensamma kriterier och principer. En regional samverkan vad gäller luftövervakning och havsövervakning för hantering av kriser och olyckor bör utvecklas.

Militärt luftlägesdatautbyte mellan Finland, Sverige, Norge och de Östersjöstater som ingår i Nato skulle kunna förverkligas genom att vi stödde oss på Nato:s system för utbyte av luftlägesbilder, ASDE (Air Situation Data Exchange), vilket Nato gjort tillgängligt för sina partnerskapsländer. Sverige har idag ett samarbete med Finland om sjölägesbild (Sea Surveillance Cooperation Finland Sweden, SUCFIS) som kan utvecklas till att omfatta Norge, Danmark och övriga länder i regionen. Genom att direkt kunna utbyta information ökar förutsättningarna för nationell och gemensam säkerhet i regionens havsområden samtidigt som effektiviteten ökar.

Sverige bör ta initiativ till en gemensam havsövervakning. Målet är att upprätthålla och säkra viktiga transportflöden genom Östersjön och samtidigt minska riskerna för allvarliga olyckor och miljökatastrofer. Sverige bör utveckla en gemensam nationell havslägesbild, något som kräver samordning och

sammanslagning av flera myndigheters lägescentraler och sensorer. Parallellt med detta bör Sverige verka för upprättandet av en gemensam havslägesbild bland Östersjöstaterna, samt för en gemensam havslägescentral för dessa länder. Syftet är att med utgångspunkt från en gemensam havslägesbild underlätta även ett samordnat agerande. Genom att ha representanter från olika länders myndigheter underlättas samordning. Samarbete till vardags underlättar samarbetet i händelse av kris. En ambition är att samtliga större fartyg, inklusive statsfartyg, på Östersjön ska vara identifierade och denna information bör vara tillgänglig för samtliga Östersjöstater. Sverige bör också verka för en ökad kontroll av trafiken och en stärkt förmåga att hantera olyckor i synnerhet med hänsyn till den snabbt ökande oljetankertrafiken genom Östersjön och en eventuell gasledning.

Sverige bör verka för samordnad patrullering och kontroll av både miljö och sjösäkerhet i Östersjöregionen. Målet ska vara att öka utnyttjandegraden av befintliga marina och övervakningsförmågor i Östersjöregionen. De civila sjöverkande myndigheterna ska kunna påkalla stöd från Försvarsmakten när så erfordras.

Vidare är det angeläget att Sverige, genom International Maritime Organisation (IMO), tillsammans med övriga kuststater tar initiativet till att ta fram ett gemensamt regelverk för ökad säkerhet. Gemensamma regler kan innefatta säkerhetskrav beträffande bland annat lastning, lossning, transporter, rapportering av läckor samt ansvar vid olyckor.

Inspektion av fartyg bör i större utsträckning kunna samordnas i Östersjöregionen.

Samarbete avseende sjöräddning och miljösanering bör utvecklas. Rederier och försäkringsbolag bör i ökad utsträckning engageras i frågor som rör Östersjöns säkerhet, inklusive i förebyggande arbete såväl som effekter av olyckor.

Samtidigt som EU-samarbetet och de EU-initiativ som för närvarande tas ifråga om Östersjön skapar särskilt gynnsamma förutsättningar för att intensifiera det regionala samarbetet mellan regionens EU- och EES-medlemmar, är det också viktigt

att finna former för en god praktisk samverkan med Ryssland för att öka möjligheterna att förebygga och hantera olyckor och miljökatastrofer. Möjliga konkreta former för ett närmare samarbete bör utredas.

Försvarsberedningen anser att det finns goda möjligheter till långtgående regionala samarbeten avseende övervakning, kontroll samt hantering av olyckor och kriser i regionen. Det är Försvarsberedningens uppfattning att samarbetet leder till en ökad säkerhet samt en effektivisering av de resurser som finns i regionen.

På nationell nivå måste en ökad integrering ske mellan de sjöverkande myndigheterna inklusive Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Polisen och Försvarmakten. Därför föreslår Försvarsberedningen att en gemensam myndighet för icke-militära och statligt ägda sjöverkande förmågor bildas. Ansvaret för att övervaka våra havsområden samordnas och övertas av denna myndighet.

5 Struktur

5.1 Utgångspunkter

En mer användbar och flexibel Försvarsmakt ställer förändrade krav på de grundläggande strukturerna. Det mer insatsberedda och rörliga försvaret förutsätter bland annat ett nytt personalförsörjningssystem. Att övergå till en helt frivillig insatsorganisation förändrar grundläggande förutsättningar för dagens utbildningssystem, grundorganisation och stödverksamhet. Försvarsmaktens grundorganisation och stödmyndigheternas verksamhet måste anpassas till en relevant ambitionsnivå för att stödja insatsorganisationen och dess operativa behov. Grundorganisationen och stödmyndigheterna måste rationaliseras, omorganiseras eller avvecklas för att kunna omfördela resurser från stödverksamhet till operativ verksamhet med syfte att öka den operativa effekten. Inte minst måste det frigöras resurser till löne-medel för anställda soldater och till en ökad övnings- och insatsverksamhet. Det krävs bland annat en tyngdpunktsförskjutning från materiel- och logistikförsörjningen till den operativa verksamheten.

Givet de rationaliseringar som Försvarsberedningen föreslår ifråga om personal, materiel-, logistikförsörjning och stödverksamhet samt i förmågebredd och i delar förmågevolym, kan det framtida försvaret rymmas inom den treåriga ekonomiska ram som Riksdagen fastställt. I takt med att resurser frigörs, ska det nya mer användbara försvaret successivt skapas, där kostnads-

och ambitionshöjningar i den operativa verksamheten balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Försvarsberedningen uppskattar att nämnda rationaliseringsåtgärder medger en överföring av 3-4 miljarder kronor från stödverksamheten till den operativa verksamheten. Mot denna bakgrund, bedöms försvarets insatsförmåga stärkas.

En flerårig förutsägbar försvarsekonomi och en ekonomi i balans främjar den fortsatta transformeringen av Försvarmakten. Vidare måste ekonomistyrningens inflytande inom Försvarmakten stärkas samt roller och ansvar tydliggöras.

Omställningen förutsätter en strukturerad och kvalitetssäkrad transformeringsprocess på både den politiska nivån och på myndighetsnivån. Regelbundet återkommande kontroll-, uppföljnings- och utvärderingsstationer är centrala för en framgångsrik transformering. Den här föreslagna transformeringen ska hanteras inom given kostnadsram genom justeringar i ambitionsnivå eller tidplan.

5.2 Principer för personalförsörjningen

5.2.1 Inledning

Dagens personalförsörjningssystem är i stort anpassat efter kalla krigets säkerhetspolitiska utmaningar, vilket gör att det till stora delar är oanvändbart i förhållande till dagens och morgondagens behov. Inom överskådlig tid kan det inte skönjas ett direkt militärt hot mot Sverige. Det mobiliseringsbara försvaret är idag inte längre efterfrågat. Försvaret måste inriktas mot användbara insatsförmågor som anpassats till det svårbedömbara fält av incidenter, kriser och konflikter som kan inträffa globalt, i Europa, i vårt närområde och på vårt eget territorium.

Mot denna bakgrund föreslår Försvarsberedningen följande principer för Försvarmaktens personalförsörjning. Hur de närmare rättsliga förutsättningarna behöver anpassas till dessa principer, kräver en närmare översyn.

Genom att samtliga förband i insatsorganisationen bemannas med frivillig personal skapas en grund för tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet. En insatsorganisation bemannad med frivillig personal möjliggör i större omfattning än idag att förbanden kan samövas till fungerande enheter med hög färdighet. Detta skapar i

sin tur bra förutsättningar för en god förbandsanda inom de enskilda förbanden, vilket inte minst är viktigt om förbandet skulle hamna i svåra situationer under en insats.

Tjänstgöring i insatser, både nationellt och internationellt, måste vara obligatorisk för all personal i insatsförbanden.

Insatsförbanden kommer på detta sätt att få en större och mer mångsidig förmåga att lösa komplicerade och farliga uppgifter. Den politiska beslutsnivån kommer att förses med ett bredare spektrum av användbara förmågor och blir därmed också mer rationell än dagens begränsat användbara pliktbaseade insatsorganisation.

Plikten är ett medel och inte ett mål i sig. För mobiliseringsförsvarets behov av att kunna möta en storskalig invasion av Sverige har plikten fungerat bra. Idag efterfrågas inte invasionsförsvaret längre. Plikten som grund för bemanningen av insatsorganisationen svarar inte längre på ett rationellt sätt upp mot de nya behoven. Försvarsberedningen tar inte ställning till om plikten ska behållas till del i modifierad form eller hur en vilande pliktlagstiftning ska utformas. Detta åvilar den parlamentariska kommittén som överväger åtgärder för en förändrad totalförsvarspflicht (Dir 2007:147). Däremot är det Försvarsberedningens uppfattning att insatsorganisationen inte längre ska bemannas med pliktpersonal.

Med införandet av den frivilliga insatsorganisationen lämnas det pliktbaseade mobiliseringsförsvaret. Detta är ett systemskifte. Detta systemskifte har inte som syfte att i första hand spara pengar utan syftar till att möjliggöra ett mer användbart försvar inom given ekonomisk ram. Övergången till det nya frivilliga försvaret kommer dock att ta tid och under de första åren efter ett eventuellt riskdagsbeslut kan vissa övergångslösningar behöva tillämpas.

5.2.2 Soldater och sjömän

För de mest krävande uppgifterna erfordras heltidsanställd personal. Dessa organiseras i stående förband som håller en hög kvalitet och som har en hög tillgänglighet. De heltidsanställda soldaterna och sjömännen bör ha tidsbegränsade anställningar om 4-6 år med möjlighet att förlänga ytterligare en period. Inom ramen för anställningen ska det finnas utrymme för individuell civil vidareutbildning som en förberedelse för yrkeslivet efter den militära anställningen. Det är också viktigt ur rekryteringssynpunkt

att soldaterna och sjömännen ges möjlighet att vidareutveckla sina civila kompetenser.

För att möjliggöra en tillräcklig förbandsvolym, och därmed erforderlig förmågebredd, uthållighet och handlingsfrihet, måste det finnas kontraktsanställd personal med tjänstgöringsskyldighet vid övningsverksamhet och skyldighet att tjänstgöra vid beslut om insats nationellt eller internationellt. Detta är en form av anställning liknande den som gäller för dagens reservofficerare och för personal i kontrakterade registerförband med 30 dagars beredskap.

För de kontraktsanställda soldaterna kan tjänstgöringen efter genomförd grundutbildning omfatta en regelbunden repetitionstjänstgöring och minst två insatser om sex månader under kontraktstiden. Kontraktstiden bör ligga på mellan 4 och 8 år med möjlighet att förlänga ytterligare en period. Under denna period ska deras förband stå i olika grader av beredskap. Genom de kontraktsanställda soldaterna och sjömännens dubbla roller med både en civil och en militär anställning (det samma gäller för reservofficerarna) tillförs insatsförbanden viktiga kompetenser som i stor utsträckning saknas i försvarsmakter med enbart heltidsanställda. Förband med denna form av dubbla kompetenser har goda förutsättningar att hantera även komplicerade fredsfrämjande insatser med goda resultat. De dubbla kompetenserna hos personalen skapar också en bra koppling till samhället i övrigt. Det innebär att personalen, utöver att de ger Försvarsmakten en bredare kompetensbas, också bidrar till en viktig förståelse för hur det militära försvaret kan stödja övriga samhället vid andra typer av kriser eller allvarliga händelser.

Denna positiva koppling mellan civila och militära kompetenser och perspektiv finns i lika hög grad hos den som väljer att engagera sig i de nationella skyddsstyrkorna.

Antalet personer i de nationella skyddsstyrkorna kommer delvis att vara kopplat till dess attraktionskraft hos individer som har varit hel- eller kontraktsanställda soldater eller officerare. Det kan idag inte uteslutas att det kommer att finnas behov av direktutbildning till de nationella skyddsstyrkorna i syfte att utvidga basen för rekryteringen till dessa förband.

All personal i de nationella skyddsstyrkorna ska vara frivillig med tjänstgöringsskyldighet ett visst antal dagar per år. Personalens kontraktsform bör utvecklas ur dagens Hemvärnsavtal. Avtalen bör också precis som dagens frivilligavtal

innehålla beredskapsuppgifter och hur ersättningen efter insats faller ut oavsett om det är en militär eller civil insats.

Möjligheten till vidareutbildning inom ramen för de uppgifter som åvilar dessa förband bör också ingå i de fall det är avgörande för att upprätthålla insatsberedskapen och användbarheten.

5.2.3 Rekrytering till insatsförbanden

Inledningsvis bör rekryteringssatsningar riktas mot personer som redan genomfört värnpliktsutbildning. Detta reducerar initialt utbildningskostnaderna och bidrar till en snabbare övergång till det nya personalförsörjningssystemet. Samtidigt måste särskilda rekryteringssatsningar genomföras för att öka andelen kvinnor i Försvarmakten. Frivilligrekrytering ger stora möjligheter att öka andelen kvinnor i försvaret.

Efter antagning och grundutbildning påbörjar soldaten sin tjänstgöring i en befattning i ett insatsförband - antingen som heltidsanställd eller som kontraktsanställd soldat.

De stående förbanden och kontraktsförbanden omsätts i princip på individ och befattningsnivå. Detta säkerställer en blandad personalstruktur med både äldre och mer erfaren personal och yngre och nyutbildad personal. För att ytterligare skapa förutsättningar för en blandad åldersstruktur måste rekryteringen av soldater vända sig till ett bredare ålderssegment.

Med möjlighet att vända sig till alla unga kvinnor och män ges Försvarmakten de bästa förutsättningarna att rekrytera de mest lämpliga till en väl utformad insatsorganisation.

En effektiv och rationell personalförsörjning kräver att soldaternas och sjömannens anställningstid inte är för kort. En hög personalomsättning är kostsam och riskerar att påverka insatsorganisationens kvalitet negativt.

Det ska vara möjligt att växla från soldat- och sjöman till specialistbefäl och från specialistbefäl till officer liksom mellan heltidsanställning och kontraktsanställning och yrkesofficersanställning och reservofficersanställning. Ett flexibelt system främjar Försvarmaktens attraktionskraft som arbetsgivare. Det möjliggör också en lägre sammantagen utbildningskostnad och därmed en större effekt av redan gjorda utbildningsinvesteringar.

5.2.4 Yrkesofficerare och reservofficerare

Dagens officerssystem är fortfarande i allt för stor utsträckning anpassat efter mobiliseringsförsvarets behov och struktur samt tidigare befälsordning. Detta innebär att det finns en rad obalanser. Åldersstruktur och fördelningen mellan högre och lägre officerare är de största problemen. Detta måste avhjälpas genom aktiva åtgärder.

Införandet av ett tvåbefälssystem är ett viktigt led i ökningen av försvarets användbarhet. Balansen mellan officerare, specialistbefäl och soldater måste noga övervägas. Likaså bör övergångsfasen till det nya tvådelade befälssystemet och införandet av heltidsanställda och kontraktsanställda soldater göras så kort som möjligt genom aktiva åtgärder. Antalet officerare måste stå i proportion till insatsorganisationens behov och antalet soldater.

Reservofficerssystemet ska utvecklas då det är ett rationellt och effektivt sätt att förse insatsorganisationen med officerskompetens. Reservofficerskategorin ska utgöras av både officerare och specialistbefäl samt av officerare med särskild civil kompetens (till exempel läkare och jurister). Utbildningen av reservofficerare ska återupptas.

5.2.5 Civilanställda

Civilanställda kommer att vara en viktig del av Försvarsmaktens samlade personalkompetens. Civilanställda ska användas i funktioner som inte kräver militär kompetens. Den militära personalen ska på så sätt kunna fokusera på uppgifter som kräver denna unika och förhållandevis exklusiva och dyra militära utbildning. Erfarna och välutbildade civilanställda bidrar till att ekonomistyrnings-, stöd- och administrativ verksamhet inom Försvarsmakten hanteras på ett effektivt och rationellt sätt och det bör därför få en framträdande roll inom Försvarsmaktens förvaltning. Det är viktigt för att attrahera kvalificerad civil personal att Försvarsmakten är en attraktiv och professionell arbetsgivare som möjliggör en civil karriär och individuella utvecklingsmöjligheter.

5.2.6 Personalreserven

Efter avslutad anställning ska militärt utbildad personal som inte engagerar sig i de nationella skyddsstyrkorna placeras i en personalreserv under ett antal år. De nationella skyddsstyrkorna och personalreserven utgör en personalpool ur vilken enskilda individer kan rekryteras för att vid behov komplettera insatsförbanden.

5.3 Principer för materiel- och logistikförsörjningen

5.3.1 Inledning

Ett ökat operativt fokus kräver en förändrad syn på materiel- och logistikförsörjningen. Försvarsmaktens operativa behov ska i större utsträckning styra med en tydlig skiljelinje mellan vad som är mål och medel. Materiel- och logistikförsörjning samt forskning och teknologiutveckling (F&T) är medel för att uppnå målet, det vill säga tillfredsställa insatsorganisationens behov. Utifrån ekonomiska data hämtade ur budgetpropositionen för 2008 och Försvarsmaktens rapport "Förslag till Utvecklad försvarslogistik" framgår att materiel- och logistikförsörjningen samt F&T omfattar cirka 74 procent av den totala försvarsbudgeten, det vill säga 29,4 miljarder kronor. Utifrån EDA:s arbete med strategiska indikatorer, där medlemsländernas data avseende militära utgifter såsom materiel och F&T samlas och analyseras, framgår att Sverige är det medlemsland som satsar den största andelen av försvarsbudgeten på anskaffning och utveckling. Sverige satsar cirka 33 procent av försvarsbudgeten medan genomsnittet av medlemsländernas satsningar är cirka 19 procent. Det finns således en stor rationaliserings- och förändringspotential i materiel- och logistikförsörjningen.

5.3.2 Dagens materielförsörjningsprocess

Materielförsörjningsprocessen består idag i huvudsak av studieverksamhet, materielpianering, materielförsök, beställning och anskaffning, tillverkning, verifiering och validering, modifiering, drift och underhåll, avveckling samt exportstöd. Studieverksamheten bedrivs för att analysera behov och föreslå

alternativ till utveckling eller modifiering. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarets materielverk (FMV) bidrar i arbetet med forskning, metod- och teknikutveckling och studier. Försvarmakten utvecklar med stöd från FMV en materielplan som anger behov av materiel samt vidmakthållande och avveckling av materielen. Utgående från materielplanen lägger Försvarmakten - i huvudsak till FMV - beställningar på utveckling, modifiering och anskaffning. FMV leder denna verksamhet gentemot industrin som tillverkar materielen. Efter leverans verifierar FMV att materielen uppfyller begärda krav. För drift och underhåll ansvarar flera aktörer, bland annat Försvarmakten, FMV och industrin. Avveckling av materiel är den avslutande fasen i processen. FMV biträder även Försvarmakten rörande långsiktig materielförsörjning och kunskap om materielsystem. Försvarmakten, FOI och FMV stödjer försvarsindustri verksam i Sverige genom exportfrämjande verksamhet. Vidare representerar FMV staten i komplexa internationella materielförsäljningar.

5.3.3 Krav på materielförsörjningsprocessen

Erfarenheten visar att öppenheten måste öka och sekretesskraven minska inom materielförsörjningsprocessen. Det måste bli enklare för Statsmakterna att få ta del av relevanta dokument som exempelvis materielplanen.

Statsmakterna måste i ett materielprojekts tidiga skede få ökad möjlighet att utöva inflytande, vilket Riksdagens försvarsutskott vid upprepade tillfällen har framfört. Stegvisa politiska beslut med i förväg definierade kontrollstationer och med möjlighet att avbryta bör tillämpas på materielprojekt som medför stora ekonomiska eller långsiktiga bindningar, påverkar politisk handlingsfrihet eller är av väsentlig karaktär för insatsorganisationens utveckling. För att öka tydligheten i materielförsörjningen och förbättra Riksdagens möjlighet till kontroll och inflytande bör en utvecklad modell av den tidigare objektsramsredovisningen återinföras. Redovisningen bör utgöras av en strukturerad metod för uppföljning och utvärdering. I redovisningen bör totalkostnaden för respektive materielprojekt framgå.

Gårdagens materielförsörjningsprocess karaktäriserades ofta av långa utvecklings- och leveranstider, vilket bland annat ledde till en materielplan med liten flexibilitet, långa ekonomiska bindningar

samt ett långsamt inflöde av nya materielsystem till insatsorganisationen. Vidare behöver de operativa kraven inflytande över beslut som fattas inom myndigheterna i materielförsörjningen stärkas. Det långsamma inflödet har inneburit att förband i insatsorganisationen under långa perioder varit under utveckling och därmed inte tillgängliga för insatser. Dagens övergång till en högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel ger bättre kontroll över kostnaderna samt ökar förutsättningarna att minska leveranstiden. I stället för att parallellt i långsam takt och över flera år anskaffa olika materielsystem bör satsningar tidsmässigt komprimeras så att man växelvis över en tidsperiod anskaffar färre materielsystem. En hörnsten i materielförsörjningen är vikten av god affärsmässighet, vilken ska genomsyra hela processen och de beslut som fattas inom denna. I linje med detta anser Försvarsberedningen att oberoende kvalitetskontroller och revisioner avseende beslutsunderlag bör tillämpas.

Materielleveranser ska tillföras insatsorganisationen enligt den med industrin avtalade leveranstidplanen. Förseningar orsakade av leverantören i förhållande till avtalad leveranstidpunkt ska medföra så pass kännbara konsekvenser för leverantörer så att dessa kan undvikas. Detta innebär att myndigheterna bland annat måste utforma och anpassa avtal för att säkerställa denna utveckling.

Försvarsberedningen pekar på behovet och möjligheterna av att utreda ett karensystem för personal inklusive politiska anställda som lämnar statsförvaltningen till förmån för försvars- och säkerhetsindustrin. Personal får först efter en definierad tid börja arbeta inom denna sektor. Syftet med ett sådant karensystem är att minska riskerna för att vissa företag genom rekrytering av nyckelpersoner tillgodogör sig information som snedvrider konkurrensen på försvarsmaterielområdet.

5.3.4 Principer för materielanskaffningen

Sverige disponerar idag förhållandevis stora mängder modern materiel för insatsorganisationens behov. Under ett antal år medför det ett lägre materielupphandlingsbehov och omsättningstakten av materielsystem inom vissa förmågeområden bör därför kunna minskas. Istället för att anskaffa ny materiel med

relativt korta intervall bör utgångspunkten vara att nyttja materieln under dess fulla livslängd. Ett ökat slitage av materieln kommer dock att ske genom ett ökat utnyttjande vid insatser. Anskaffning ska fokusera på materiel som krävs för att göra förmågor kompletta och användbara eller som ersättning för uttjänt materiel.

Försvarsberedningen anser att materielanskaffning bör ske enligt nedan. Respektive anskaffning bör prövas för att kunna genomföras i internationellt samarbete:

1. Uppgradering av befintlig materiel ska, om det är ekonomiskt försvarbart, väljas före nyanskaffning.
2. När nyanskaffning är nödvändig ska färdigutvecklad på marknaden befintlig och beprövad materiel anskaffas. Principen för denna anskaffning bör ske genom att staten fastställer en fast kostnadsram och kravspecifikation som leverantören därefter får lämna offert på. Justeringar under upphandlingen sker på bekostnad av kravspecifikationen.
3. Samutveckling ska, där det är kostnadseffektivt, väljas före egenutveckling. Oberoende kvalitetskontroller och revisioner avseende beslutsunderlag bör tillämpas på materielprojekt som medför stora ekonomiska och långsiktiga bindningar, påverkar politisk handlingsfrihet eller är av väsentlig karaktär för insatsorganisationens utveckling. Statligt engagemang i utvecklingsinsatser bör koncentreras till ett fåtal områden där det dels inte är kostnadseffektivt att anskaffa färdigutvecklad materiel, dels där Sverige har ledande teknisk kompetens som medför att vi kan vara en attraktiv samarbetspartner och därmed öka vårt säkerhetspolitiska inflytande. Andelen egenutvecklad materiel ska minska.

För att kunna bidra till insatsorganisationens användbarhet ska andelen materiel som anskaffas tillsammans med samarbetspartners öka när detta bedöms vara kostnadseffektivt. En viktig förutsättning för att nå avsedd framgång är viljan att ge avkall på nationella särkrav. Andra viktiga förutsättningar är överensstämmande procedurer inom materieförsörjningen samt generell systemlikhet med våra främsta samarbetspartners. Dessa förutsättningar underlättas av ett långt- och djupgående samarbete, till exempel inom EU och inom Norden. Ökad anskaffning i

internationell samverkan kan dock motverka ambitionen om att öka politisk handlingsfrihet, då det är svårt att avbryta projekt och samtidigt framstå som en framtida attraktiv samarbetspartner. Anskaffning i internationell samverkan ökar komplexiteten och ledtiden för anskaffningen kan komma att öka. Detta är dock aktuellt framförallt vid utvecklingsprojekt. Vid internationella samverkansanskaffningar bör möjligheterna till bibehållen handlingsfrihet över tiden ingå som en del i beslutet.

I många fall är det viktigare att Sverige har likadan materiel som partnerländer och att den är tekniskt mogen, funktionssäker och tillgänglig än att den har högsta tekniska prestanda. Materiell kvalitet bör värderas tillsammans med andra faktorer som bygger upp en militär förmåga, till exempel utbildning och personell kvalitet. Vidare är det viktigare att ha ett mindre antal kompletta och operativa system än ett större antal ej kompletta som saknar vissa förmågor. Materielplaneringen bör med anledning av nya krav och behov modifieras och utformas så att den underlättar kostnadseffektiv leverans av förmåga. Angivande av förmågor utgående från insatsorganisationens behov – istället för detaljerade aktiviteter och projekt – medger flexibilitet och tydlighet i materielplaneringen.

Marknadsanalyser som omfattar både efterfrågan och utbud i omvärlden har idag en alltför liten påverkan på kravställningarna. Marknadsanalyser bör därför i ökad grad påverka framtagningen av materielplanen.

Precisionen i kostnadsberäkningarna inom materielplaneringen måste förbättras, då beräkningarna alltför ofta avviker från de faktiska offert- och slutkostnaderna.

EU-kommissionens och EDA:s ansträngningar syftandes till att skapa en konkurrensutsatt europeisk försvarsmaterielmarknad är viktiga. Sverige ska därför, i harmoni med andra EU-länder, verka för att skapa en effektiv och konkurrenskraftig försvarsmaterielmarknad där bland annat motköp i samband med försvarsmaterielupphandlingar inte längre är en realitet.

Överskottsmateriel – ibland även modern sådan som inte Försvarsmakten eller andra myndigheter behöver – måste avvecklas för att komma ner i de volymer som insatsorganisationen och det bedömda operativa tempot kräver. Kostnader för hantering av dagens överskottsmateriel som bland annat underhåll, lagerhållning och personal kan då undvikas. För att skapa en stimulans för snabb

och rationell avveckling av överskottsmateriel inom försvarsmyndigheterna bör de ekonomiska incitamenten stärkas.

5.3.5 Logistikförsörjningsprocessen

Ett ökat operativt fokus med en högre grad av användbara och tillgängliga förband kräver – på samma sätt som materielförsörjningsprocessen – en förändrad logistikprocess.

Logistik omfattar bland annat anskaffning, underhåll, och förnödenheter och stöder Högkvarterets huvudprocesser insats och produktion. Den samlade processen för logistik måste förbättras. Logistiken har inte fått den framträdande plats som är nödvändig för att fullt ut kostnadseffektivt stödja insatsorganisationen. Det finns även starka kopplingar mellan logistik respektive materielförsörjning, vilka idag formellt inte är integrerade. Dagens organisation innehåller många aktörer med en otydlig uppdelning avseende ansvar och befogenheter. Försvarsmaktens Logistik tillhandahåller underhåll och stöd till förband, staber och skolor inom Försvarsmakten. Utöver Försvarsmaktens Logistik är andra statliga aktörer och näringslivet involverade. Dessa omfattar förband, Försvarsmaktens tekniska kontor, FMV, Fortifikationsverket och industri. Liknande kompetenser har upparbetats både inom Försvarsmakten, FMV och industrin.

Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten bör anmodas att ta fram ett handlingsprogram för hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och industrin, genom offentlig-privata lösningar, kan förändras. I detta arbete bör det specificeras vilka områden som är aktuella för att kunna överföras till industrin. Dessa bör inte begränsas till vidmakthållandefasen, utan bör kunna omfatta andra faser i materielförsörjningen. Offentlig-privata lösningar har internationellt lyckats väl inom logistikområdet, till exempel har Storbritannien uppnått stora kostnadsreduktioner. Generellt sett ger dock långa kontraktstider lägre kostnader men även risker i form av minskad handlingsfrihet och begränsad konkurrens. Här behöver dock, för varje område, kostnadsminskning vägas mot flexibiliteten i korta kontrakt.

5.3.6 Forskning och teknologiutveckling (F&T)

Civil F&T, vilken idag leder och driver utvecklingen inom de flesta teknologiområden, bör exploateras i högre och snabbare grad inom materielförsörjningen. Produkter som utvecklas i den civila sektorn behöver i viss mån anpassas till militära applikationer, eftersom bland annat kraven på robusthet inom försvarsområdet ofta är högre. F&T ska fortsatt stödja utvecklingen av den operativa förmågan och en kostnadseffektiv materielförsörjning. Vidare bör det finnas en förmåga att snabbt kunna hitta taktiska, metodmässiga eller tekniska lösningar på operativa behov som uppstår under insatser.

5.4 Förändrad grundorganisation och utbildningsverksamhet

Med övergång till en frivillig insatsorganisation i enlighet med tidigare angivna principer förändras kraven på grundorganisationen och utbildningsverksamheten i grunden. Dagens system med grundutbildning av hela insatsförband och därmed omsättning av hela förband i insatsorganisationen vid ett tillfälle utgår. Istället sker personalomsättningen i princip individvis i insatsförbanden. Efterhand som personal avslutar sin anställning i Försvarsmakten eller byter befattning besätts de uppkomna vakanta befattningarna med ny personal. Detta leder till att insatsförbanden kommer att bestå av en blandning av yngre och äldre soldater, av nyutbildade och av mer erfarna, och att förbanden är operativa över tiden.

Dagens grundorganisation blir i större utsträckning hemmabaser för färdigutbildade insatsförband som bedriver återhämtning, vidareutbildning, förbandsövningar samt vid behov utvecklingsverksamhet. Insatsförbanden lokaliseras i garnisoner. Garnisonerna svarar för det lokala stöd som insatsförbanden kräver till exempel övningsfaciliteter och annan infrastruktur.

Med den mer expeditionära insatsorganisationen kommer insatsförbandens grundlokalisering att bli mindre viktig. Insatsförband kommer med kort varsel att kunna sättas in där de behövs - nationellt såväl som internationellt.

Nyrekryteringsbehovet blir i ett nytt personalsystem styrande för antalet individer som genomför grund- och befattningsutbildning. En försvarsmaktsgemensam inledande

grundläggande soldatutbildning skulle kunna koncentreras till ett fåtal garnisoner. Befattningsutbildningarna ska inriktas mot specifika uppgifter i insatsorganisationen och det måste skapas en rationell och kostnadseffektiv struktur för dessa utbildningar.

Insatsförbanden ska koncentreras till så få garnisoner som möjligt. Detta är en förutsättning för en rationell övnings- och utbildningsverksamhet. Flytt av verksamhet bör dock i möjligaste mån undvikas då erfarenheten visar att det sällan ger de ekonomiska effekter som eftersträvas. Val av garnisoner måste utgå från övningsbetingelser med mera men också från förutsättningarna att rekrytera personal och möjligheterna för personal som avslutar sin anställning att få sysselsättning på den civila arbetsmarknaden. Det är viktigt att även anhöriga har goda möjligheter att få arbete i aktuella orter.

Övriga lednings- och stödverksamheter, inklusive Högkvarteret och logistikverksamheten, ska reduceras för att stå i proportion till den nya insatsorganisationen. I möjligaste mån ska denna verksamhet samlokaliseras med insatsförbanden. Vissa funktioner som kan upprätthållas gemensamt inom ramen för det nordiska samarbetet kan avvecklas och förläggas till ett annat nordiskt land. Omvänt kan andra funktioner koncentreras till Sverige (se även kapitel 4 *Internationella samarbeten*).

Rationalisering i lednings- och stödverksamheten och avvecklingen av grundorganisationsenheter är en förutsättning för att långsiktigt frigöra resurser från stödverksamhet till operativ verksamhet. En grundorganisation anpassad efter insatsorganisationens behov med färre men tillräckligt stora garnisoner ökar rationaliteten i stödverksamheten och därmed Försvarens operativa förmåga.

5.5 Lednings- och förvaltningsfrågor

5.5.1 Inledning

Dagens försvarsmyndighetsstruktur är ett arv från kalla kriget, uppbyggd med krav på stora volymer och ytterst inriktad mot att stödja ett stort nationellt inriktat mobiliseringsförsvar. Principerna för denna myndighetsstruktur behöver förändras. Försvarsberedningen föreslår därför följande omstrukturering av försvarsmyndighetsstrukturen.

5.5.2 Materiel, logistik samt forskning och teknologiutveckling

För FMV innebär den fortsatta implementeringen av materieförsörjningsstrategin att dagens organisation behöver renodlas till en organisation för anskaffning av materiel. Tekniskt ansvar för levererad materiel och systemkompetens bör överföras till Försvarmakten och till industrin. Strävan ska vara att FMV, på de områden där ambitionen inte är att kunna utveckla, först och främst ska besitta generella kompetenser för anskaffning. Marknads-, beställnings-, förhandlings- och inköpskompetens bör förstärkas.

För att stödja en sådan utveckling bör materielanslaget indelas i en post för materielinköp respektive inköpsstöd, där den senare används för köp av tjänster från FMV och andra leverantörer. Försvarmakten får därmed ett tydligare helhetsansvar för materieförsörjningen eftersom de själva kan ansvara för upphandlingarna. FMV kan koncentreras till att stödja Försvarmakten med den specialistkompetens som krävs för såväl regelrätta som långsiktigt kostnadseffektiva upphandlingar. Införandet av en begränsad anslagspost för FMV:s och andras upphandlingstjänster ger Försvarmakten tydligare incitament att agera som en effektiv kund och kräva att FMV effektiviserar sin verksamhet. Dessutom ges Statsmakterna möjlighet att direkt styra FMV:s storlek, då en reducering av anslagsposten innebär att Försvarmakten kan betala mindre för FMV:s tjänster. FMV tvingas i en sådan situation minska sin overhead eller reducera personalvolymerna inom de minst efterfrågade kompetensområdena. Modellen medger även möjlighet till att konkurrensutsätta FMV:s tjänster eftersom anslagsposten får användas till att köpa inköpsstöd från andra leverantörer.

En ökad anskaffning av beprövad materiel innebär att behovet av verifiering och validering kommer att kunna minskas. Ett starkare helhetsperspektiv kommer att krävas i verksamheten och gränsdragningen mellan myndigheterna och industrin måste bli tydlig.

Myndigheternas dubbla roller att leverera operativ effekt samtidigt som de ska genomföra exportstöd av försvarsmateriel medför att intressekonflikter uppstår. Exportstödsverksamheten förbrukar en stor del resurser inom Regeringskansliet och myndigheterna och har vid upprepade tillfällen medfört att leverans

av materiell förmåga till insatsorganisationen försenats. Dagens rollfördelning innebär också en risk för att övergången till en högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel försvåras. För att tydliggöra roller och ansvarsfördelning anser Försvarsberedningen därför att myndigheternas exportstöd bör sammanföras till en separat myndighet under Utrikesdepartementet där övrig exportfrämjande verksamhet bedrivs. Vidare bör inte försvarsområdet bära kostnaderna för exportstöd.

För att skapa en stimulans för snabb och rationell avveckling av överskottsmateriel bör de ekonomiska incitamenten för sådana åtgärder inom försvarsmyndigheterna stärkas.

En sammanhållen myndighetsöverskridande logistikprocess bör etableras. Funktionen bör utvecklas utifrån en helhetssyn på logistiken. Eftersom det finns starka kopplingar mellan logistik och materielförsörjning, bör samverkan mellan dessa processer förtydligas och på sikt successivt samordnas i en gemensam stödprocess. En totalöversyn bör göras av rollfördelningen mellan FMV, Försvarsmaktens Logistik, de tekniska kontoren och industrin. Ett av målen med översynen är att kartlägga möjligheterna att lägga ett större ansvar på industrin för materielsystemens tillgänglighet när insatsorganisationen behöver dem.

FOI:s verksamhet kommer fortsatt minska genom färre beställningar från Försvarsmakten, såvida inte beställningar från andra kunder kan balansera denna trend. Ett ökat internationellt samarbete med bland annat Norge ökar möjligheterna till arbetsfördelning och rationalisering utifrån teknologiområden och infrastruktur. Möjligheter för ökad myndighetsintegrering och eventuella framtida verksamheter vid FOI och dess norska motsvarighet bör på sikt även kunna vara aktuellt.

5.5.3 Övriga lednings- och förvaltningsfrågor

Med en vilande plikttag och en frivillig insatsorganisation bör Totalförsvarets pliktverk avvecklas. Dess kompetens rörande framförallt uttagning bör överföras till en ny rekryteringsfunktion i Försvarsmakten. Den aktiva rekryteringsfunktionen måste stärkas, bland annat genom fördjupat internationellt samarbete och rekrytering av kvalificerad personal.

Vad gäller Försvarshögskolan kommer ett långtgående samarbete inom utbildningsområdet med bland annat Norge medge möjligheter till rationaliseringar och eventuella sammanslagningar av berörda högskolor och övriga skolor.

Försvarsberedningen föreslår att den statliga fastighetsförsörjningen ses över med syfte att skapa en bättre samordning och – inte minst för Försvarsmakten – en minskning av hyreskostnader. Målet bör vara att minska antalet aktörer och därmed skapa lägre overheadkostnader för samtliga statliga hyresgäster. Inom ramen för detta bör det prövas att överföra Fortifikationsverkets öppna fastighetsbestånd till en annan statlig eller privat fastighetsförvaltare. Det slutna beståndet bör överföras till Försvarsmakten, vilket därmed reducerar ett led i beställningskedjan. Detta ger en kostnadseffektivare verksamhet då Försvarsmakten redan har kompetens inom området. Försvarsmakten bör upphandla drift, underhåll, simulatorer, lärare och utbildning. Mot bakgrund av detta bör även en nedläggning av Fortifikationsverket prövas.

Vidare är det Försvarsberedningens uppfattning att underrättelsetjänsterna i Sverige är i behov av en samlad översyn.

Ansvar för den tillsynsverksamhet som idag sker inom försvarsmyndigheterna bör kunna överföras till de aktörer som ansvarar för motsvarande verksamhet inom övriga statliga myndigheter och industrier. Detta skulle förutom lägre kostnader även kunna öka kvaliteten i tillsynen och i försvarsmyndigheternas övriga verksamhet. Denna tillsynsverksamhet ska givetvis genomföras utgående från eventuella särskilda krav som försvarssektorn ställer.

Inom Försvarsmakten bör också en mer centraliserad personalfunktion övervägas för att möjliggöra en bättre styrning av och en rationellare resursanvändning inom den för transformeringen strategiska personalförsörjningen.

Avslutningsvis föreslår Försvarsberedningen att strategiska funktioner såsom strategisk planering och långsiktig inriktning som idag återfinns i Högkvarteret ska överföras till Regeringskansliet. Detta medger att en rimligare resursbalans kan uppnås mellan Försvarsdepartementet och Högkvarteret. Därtill skapar en dylik struktur bättre förutsättningar för samarbete med de nordiska länderna som i stort har en motsvarande struktur. Vidare kan mellan de två myndigheterna gemensamma målbilder avseende framtida inriktning framtas och därmed öka möjligheten

att skapa kvalitetssäkrade beslutsunderlag till den politiska ledningen.

Som en konsekvens av den omfattande omstruktureringen av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets pliktverk som föreslås i denna rapport, bör kvarvarande och relevant verksamhet, på några års sikt, kunna integreras i en ny samlad myndighet. I samband med detta bör också en separat avvecklingsorganisation bildas.

Bilaga 1 Avvikande uppfattning av Allan Widman (fp)

Sverige har idag ett nära samarbete med den transatlantiska säkerhetsgemenskapen. Den trygghet som följer av ett formellt medlemskap saknas dock, liksom möjligheten att aktivt påverka alliansens utveckling.

Det kalla kriget må vara slut, men de geopolitiska tyngdlagarna består. Under mycket lång tid har Sveriges säkerhet, som ett litet land, byggts på ett tänkt och planerat stöd från Nato. Detta förhållande kommer inte att ändras.

Tron på att nordiskt samarbete kan utgöra ett självständigt, säkerhetspolitiskt alternativ saknar förankring i verkligheten. De nordiska länderna kan inte ensamma generera en tillräcklig politisk och militär tyngd. Insikten om detta finns hos våra närmaste grannar. De har alla sin grundläggande säkerhetspolitiska förankring i ett faktiskt eller tilltänkt medlemskap i Nato.

I avsaknad av en tydlig svensk vilja att ansluta till försvarsalliansen Nato blir ett nordiskt samarbete utan verkligt djup och förtroende. Som icke-medlem kommer Sverige inte heller att kunna spela den centrala roll för ett regionalt samarbete som vore både naturlig och eftersträvansvärd.

Samarbete skapar förutsättningar för ett mer kostnadseffektivt och därmed starkare försvar. Samtidigt är samarbete också en viktig väg för att gemensamt utveckla säkerhet. Inte minst av sistnämnda skäl bör det svensk-nordiska samarbetet fullt ut inkludera Estland, Lettland och Litauen.

Dessa länders geografiska läge och förflutna gör dem mer utsatta för den osäkerhet som präglar Rysslands politiska utveckling. Denna utsatthet påverkar även vår säkerhet.

Bilaga 2 Avvikande uppfattning av Gunilla Wahlén (v)

Vänsterpartiet ställer sig bakom Försvarsberedningens rapport med målen för vår säkerhet och målet för det militära försvaret. Men jag anmäler avvikande mening inom några områden. Jag vill i detta även sammanhang hänvisa till vår förra avvikande mening i rapporten "Säkerhet i samverkan" som kom 4 december 2007. I denna utvecklade vi betydelsen av Sveriges alliansfrihet och att vi motsätter oss den ökade militariseringen av EU.

Jag instämmer helt i de, av en enig beredning framtagna, principer om personalförsörjning och principer för materiel- och logistikförsörjning. Att huvuddelen av Försvarsmaktens personal växlar mellan en civil och en militär tjänst tycker vi är en bra lösning. Jag instämmer även i de föreslagna reduceringar och neddragningar på bl.a. materialsidan inom den svenska Försvarsmakten. Vi vill lyfta fram de nationella skyddsstyrkorna som utvecklas ur dagens hemvärn och frivilligorganisationerna, att deras uppgifter förstärks och vikten av att de finns representerade över hela landet.

Ett ökat Östersjösamarbete och samarbete mellan de nordiska länderna som beredningen föreslår ställer jag mig bakom.

Jag delar inte försvarsberedningens mening att Sverige ska ha förmåga att över tid hålla upp till 2000 personer ur markstridskrafterna insatta nationellt och internationellt, 300 personer, som kan göra snabba evakuerings- och förstärkningsinsatser. Dessutom menar försvarsberedningen att

vi periodvis ska kunna upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande EU:s snabbinsatsberedskap, samt hålla relevanta delar av flyg och - marinstridskrafterna tillgängliga för insatser och snabbinsatsberedskap.

Idag har Sverige 900 personer ute i internationella insatser. Försvarsberedningen vill mer än fördubbla den styrkan till 2000 personer samt tillföra ytterligare förmåga till insatser och insatsberedskap.

Försvarsberedningen vill dessutom ha möjlighet till ett fortsatt svenskt deltagande i EU:s stridsgruppskoncept. Sveriges åtagande i Nordic Battlegroup består idag av 2300 personer och har hittills kostat, utan att varit ute i någon insats, närmare 1,5 miljarder kronor.

Sverige ska inte delta i EU:s stridsgruppskoncept med Battlegroups som på kort varsel kan sättas in i en konflikt utan ett FN-mandat bakom sig. Sverige ska inte heller delta i utvecklingen och samarbete med organisationerna EDA och OCCAR:s verksamhet som är EU gemensamma upphandlingsorganisationer.

Försvarsberedningen vill dessutom analysera, utvärdera och förbättra samarbetet inom EU och Nato i anslutning till Lissabonfördraget eftersom det påverkar förutsättningarna för svenskt agerande. Jag delar inte försvarsberedningens mening. Sverige bör inte närma sig militära allianser ytterligare.

Vänsterpartiet anser att internationella insatser alltid ska ha FN mandat. Vidare anser vi att antalet soldater som föreslås är en alldeles för hög siffra. Sverige bör inte i förväg slå fast ett visst antal personer för insatser i utlandet utan det bör vara behovet och efterfrågan av fredsbevarande styrkor som ska styra.

Vänsterpartiet värnar om Sveriges militära alliansfrihet. Som neutralt land har vi en unik möjlighet att arbeta för fred och mänskliga rättigheter oavsett konflikt.

Bilaga 3 Utvecklingen i ett antal andra länder

Generellt pågår tranformeringsprocesser av försvaren i en stor del av världen, inte minst i Europa. I denna bilaga har urvalet begränsats till några med Sverige jämförbara länder (avseende befolkningens mängd, ekonomisk bärkraft, teknisk nivå men även tillgänglighet på information mm) som valt lite olika lösningar för utvecklingen av sina respektive försvarsmakter. Länderna redovisas utgående från deras prioriteringar och vägval rörande tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet. Länderna är Australien, Kanada, Nederländerna, Danmark, Norge och Finland. Jämförelsen kompletteras med en sammanställning av ett antal grundvärden och nyckeltal för dessa länder.

Det ska påpekas att jämförelser mellan länder avseende förmågor, numerär och ekonomi är mycket svårt. Värderna som redovisas ska därför ses som indikatorer om storheter och inte som exakta data.

Som underlag har använts rapportering från Försvarsmakten och UD, öppna källor, statistik från EDA och rörande Danmark. Försvarsberedningens sekretariat har därutöver genomfört en studieresa till Nederländerna för fördjupningar i landets transformering från ett mobiliseringsförsvar till ett expeditionärt insatsförsvar. Informationen har ibland varit motsägelsefull. Dessa osäkerheter torde dock inte påverka helhetsbilden.

Australien har haft en helt frivillig försvarsmakt med heltids- och reservanställd personal sedan 1973. Denna har fortsatt en viktig roll i försvaret av den australiensiska kontinenten och dess närområden men fokus har sedan 1990-talet allt mer varit att utveckla en högre tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet för att i första hand bidra till fredsfrämjande operationer.

Australien har en lång tradition av att uppträda med stora förband långt bortom det egna territoriet och har ett mycket nära militärt samarbete med USA, Storbritannien och Nya Zeeland. Man disponerar en kvalificerad oceangående marin med bla. 12 fregatter och sex ubåtar, tre amfibiefartyg och 14 patrullbåtar vilka de närmaste åren kommer att förstärkas med nya fregatter och helikopterhangarfartyg. Flygvapnet omfattar ca 100 stridsflygplan, 19 havsövervakningsflygplan och ett 40-tal transport- och tankplan. Flygstridskrafterna har bland annat förmåga till långräckviddig precisionsbekämpning. Armén är förhållandevis lätt och omfattar tre stående brigader vilka kompletteras med sex reservbrigader. Det pågår ett program för att höja skyddsnivån och öka eldkraften, rörligheten och ledningsförmågan genom inköp av nya splitterskyddade fordon, nya tunga stridsvagnar, artilleri, helikoptrar och kommunikationssystem.

Totalt har Australien 51000 fast anställd militär personal och 24000 kontrakterade reservister. Försvarsbudgeten är på motsvarande 14,2 miljarder Euro.

Kanada, som haft en helt frivillig försvarsmakt sedan andra världskriget, fokuserade från 1990-talet på lätt expeditionär förmåga men har delvis tvingats tänka om efter bittra erfarenheter i Afghanistan. Nya stridsvagnar och artilleri har anskaffats med mycket kort varsel. Man undersöker också möjligheten att anskaffa bandgående stridsfordon som

komplement/ersättning för de lättare hjulgående vagnarna som är standard idag.

Armén disponerar tre stående brigader och 10 lätta reservbrigadstridsgrupper. Flygvapnet är fokuserat på luftförsvaret och markunderstöd och totalt finns idag 79 moderna stridsflygplan varav 48 disponeras av de aktiva stridsflygförbanden samt 19 havsövervakningsflygplan och ett 30-tal transportplan. Marinen är oceangående med bl.a. 15 jagare och fregatter samt fyra ubåtar, och 12 patrullfartyg. Delar av marinen moderniseras och förstärks successivt med bland annat nya logistikfartyg och ökad förmåga att verka i de arktiska områdena. Ubåtar och fregatter avses dock inte moderniseras den närmaste perioden.

Försvaret består av tillgängliga heltids- och reservanställda soldater med uppgifter både nationellt och internationellt. Totalt finns 64000 heltidsanställd militär personal och 24000 kontrakterade reservister. Man har också ett mycket utvecklat program för civil-militära insatser och prioriterar medvetet i stort stora delar av de civila- och militära krishanteringsresurserna till ett område - Afghanistan. Försvarsbudgeten är på motsvarande 10,5 miljarder Euro.

Nederländerna har sedan 1996 gått från ett värnpliktsbaserat mobiliseringsförsvaret med huvuduppgiften i försvaret av det västeuropeiska territoriet till ett utpräglad helt frivilligt expeditionärt försvar med uppgifter inom ramen för Natos kollektiva försvar och insatser utanför Västeuropa. Utformningen av det Nederländska försvaret är kraftigt präglad av erfarenheterna från 1990-talets fredsfrämjande operationer och av dagens insatser, framförallt i Afghanistan. Huvuddelen av den nederländska Försvarsmakten är heltidsanställd. Totalt finns 47700 militär personal. Reservförband är under uppsättande som komplement till de stående förbanden (idag 4000 personer).

Markstridskrafterna är organiserade i tre stridande brigader kompletterat med två marininfanteribataljoner tillhörande marinen. Marinen är oceangående med bl. a. sex fregatter (varav fyra nya med utvecklad lednings- och luftförsvarsförmåga, fyra ubåtar, två stora avancerade amfibie- och ledningsfartyg samt fyra oceangående patrullfartyg (under leverans). Flygvapnet disponerar idag drygt 80 stridsflygplan och ett mindre antal transport och tankplan samt 24 attackhelikoptrar och ett 30-tal tunga och medeltunga transporthelikoptrar. Försvarsbudgeten är på 8,5 miljarder Euro.

Danmark har gått från ett territoriellt mobiliseringsförsvar vilande på värnplikt till ett expeditionärt försvar där de nationella uppgifterna i första hand handlar om territoriell integritet (inklusive Grönland och Arktis) och stöd till samhället.

Insatsorganisationen består av heltids- och reservkontrakterad personal. Det finns inte längre några värnpliktiga i insatsorganisationen. Värnplikten har bibehållits i form av fyra månaders korttidsutbildning för rekrytering till insatsorganisationen och krigsplacering i den civila delen av totalförsvaret.

Markstridskrafterna är organiserade i en stående brigad och en kontrakterad reservistbrigad under ett gemensamt divisionshögkvarter. Marinen är oceangående med nya stora fregatter och lednings- och stödfartyg under leverans. Ubåtarna är avvecklade. Till detta kommer 8 lätta stridsfartyg och fyra oceangående inspektionsfartyg mm. Flygvapnet har 48 stridsflygplan men i praktiken disponeras endast 24 plan av de operativa förbanden. Till detta kommer tre transportplan. Totalt finns 18000 fast anställd militär personal och 4000 reservkontrakterade. Försvarsbudgeten är på motsvarande 2,9 miljarder Euro

Norge har utvecklats från ett förhållandevis stort invasionsförsvar med mobiliseringsbara värnpliktsförband och med endast ett begränsat antal stående förband till en blandad insatsorganisation med allt större fokus på heltidsanställd personal för att möta de krav på tillgänglighet, flexibilitet och professionalism som dagens och morgondagens nationella och internationella uppgifter kräver. Personalen i flygvapnet och marinen är till stora delar heltidsanställd och kärnan i armén utgörs av en kontrakterad brigad. Det kompletteras med 45000 värnpliktiga i förband med lokala uppgifter (hemvärnet). Flygvapnet disponerar 57 stridsflygplan, sex marinspaningsplan samt fyra transportplan. Marinen utgörs av fem oceangående fregatter, sex ubåtar och 14 robot- och torpedbåtar mm. En relativt omfattande kustbevakning ingår i marinens organisation med totalt 14 bestyckade kustbevakningsfartyg. Totalt finns 10000 militärt heltidsanställda. Försvarsbudgeten är på motsvarande 4 miljarder Euro.

Finland har, trots avsevärda reduceringar i det tidigare stora invasionsförsvaret, fortfarande en jämförelsevis omfattande mobiliseringsbar krigsorganisation (350 000 personer). Man har annonserat att minska dessa med 100 000. Värnplikten står fast i Finland och få förband finns tillgängliga för insatser nationellt och internationellt utan beslut om partiell mobilisering. Över tiden kan dock Finland tillhandahålla förband i fredsfrämjande insatser som väl motsvarar landets storlek. Fortfarande genomför 80 procent av den manliga årsklassen värnplikten. Huvuddelen (65 procent) gör dock endast 6-9 månaders tjänst och placeras i de lågt prioriterade lokalförsvarsförbanden med begränsad förmåga. De övriga 35 procenten gör upp till 12 månaders utbildning och placeras i de operativa insatsförbanden. I armén är tre

brigader prioriterade och de utgör kärnan i de 60000 man starka operativa trupperna. Flygvapnet disponerar 61 stridsflygplan och två lätta transportplan. Marinen är en utpräglad kustmarin med bland annat åtta robotbåtar och ett rörligt och fast kustartilleri med både eldrör och sjömålsrobotar. Finland representerar ett land som fortsatt satt det territoriella existensförsvaret i centrum. En viss debatt har påbörjats i Finland om det valda försvarskonceptet är hållbart i längden. Det har ifrågasatts om det inte är för dyrt och delvis föråldrat. 90 procent av materielinvesteringarna går till 10 procent av krigsorganisationens förband. Totalt finns det 8700 militärt anställda - alla sårar som på 400 är officerare och underofficerare. Försvarsbudgeten är på 2,2 miljarder Euro.

Användbarhet

Den pågående transformeringen av den svenska Försvarsmakten syftar ytterst till att öka försvarets användbarhet. Med användbarhet avses flexibilitet, tillgänglighet och rörlighet. Dessa kriterier har använts som utgångspunkt för nedanstående sammanfattning av utvecklingen i de ovan beskrivna länderna.

Flexibilitet

Jämförelsen visar att de studerade länderna i större eller mindre omfattning alla försöker hantera viktiga avvägningsfrågor kopplade till möjligheten att i ett normaltillstånd (avsaknad av extraordinära åtgärder som t ex. mobilisering och undantagstillstånd) kunna genomföra militära insatser. Moderna stater har ett behov av en flexibel och interoperabel insatsorganisation som kan leverera efterfrågade förmågor i varierande hot och riskmiljöer, globalt, i närområdet och på vårt eget territorium. Det är väsentligt att så långt som möjligt kunna hantera oförutsedda händelser i en föränderlig värld.

Vidare innebär flexibilitet att insatsförband kan hantera olika typer av situationer i insatsområdet. Det kan röra sig om allt från

civil-militär samverkan inom ramen för ett renodlat humanitärt uppdrag, till strid i en utpräglad militär operation. Erfarenheten visar att förband måste ha flexibilitet att kunna hantera ett brett spektrum av uppgifter - också de mer skarpa. Förmågan att kunna hantera väpnad strid är det som i första hand konstituerar varför militära resurser valts som instrument i en kris- och konflikthanteringsuppgift - globalt, i Europa, i närområdet eller och på vårt eget territorium. Idealt räcker det med militär närvaro för att till exempel hindra en eskalering. Flexibilitet omfattar även förmågan till försvarsgrensgemensamma (joint) insatser samt förmågan att kunna delta i hela skalan, från numerärt små till stora insatser.

Möjligheten att uthålligt - över tiden - delta i en insats bidrar också till en grundläggande flexibilitet i ett lands ambition rörande kris- och konflikthantering. Vidare utgör tillgången till snabbinsatsförband en nödvändig grund för att kunna hantera en negativ utveckling i ett redan etablerat insatsområde eller för att tidigt hantera snabbt uppkommande nya kriser.

Med tillgängliga och rörliga insatsförband disponeras ett flexibelt insatsförsvar som kan stödja ett lands säkerhetspolitik i det 21-århundradet - globalt, i närområdet och på vårt eget territorium. Flexibilitet är med andra ord intimt förknippat med tillgänglighet och rörlighet.

Tillgänglighet

Tillgängligheten konstituerar till viss del graden av flexibilitet som ett land har med sina insatsförband. Sammanfattningsvis kan tillgängligheten hos de disponibla försvarskrafterna sägas bestå av:

- tillgänglighet i tid - dvs förhållandevis korta beredskapstider,
- tillgänglighet i kvalitet - både personellt, materiellt i samövade förband och avseende interoperabilitet och ytterst en avvägd balans mellan förmågor, samt

- tillgänglighet i volym - dvs en bas för uthållighet och valfrihet.

Tillgängligheten har i alla de studerade länderna hanterats i första hand genom att utöka antalet stående och kontrakterade reservförband i insatsorganisationerna. Detta gäller även Finland som löst internationella insatser och bidrag till t ex. EU stridsgrupper med anställda soldater om än i begränsad skala. Generellt har pliktbemannade förband ansetts som otillgängliga för dagens uppgifter och de uppgifter som kan identifieras under överskådlig tid. Stående och kontrakterade reservförband har möjliggjort en hög beredskap samt säkerställt kvalitativa men även de kvantitativa aspekterna av tillgängligheten och ytterst insatsorganisationens användbarhet.

I Kanada och Australien har värnplikten sedan länge avskaffats medan Nederländerna avskaffade den under 1990-talet. Danmark har ingen pliktpersonal i insatsorganisationen. Dessa länder får följaktligen en stor tillgänglighet på insatsorganisationen här och nu, både för nationella och internationella uppgifter, utan att behöva tillgripa extraordinära juridiska åtgärder (undantagstillstånd, mobilisering). Dessa länder har också skapat utpräglat expeditionära försvarsmakter med både snabbinsatsförmåga och förmåga till uthålliga insatser. I Norge och framförallt Finland har pliktbemannade förband bibehållits. De är dock endast avsedda för nationella uppgifter och finns i praktiken inte tillgängliga utan beslutat om mobilisering. Pliktförbanden har generellt en lägre personell och materiell kvalitet än de kontrakterade förbanden. Stora förbandsmassor med pliktpersonal har tenderat att leda till allvarliga brister i förbandens materiella innehåll. Utan stora ekonomiska kraftansträngningar (kraftig höjning av försvarsanslaget) bedöms inte de stora värnpliktförbandsmassorna som till exempel Finland disponerar kunna tilldelas ny modern materiel när dagens till stora delar ålderstiga materiel ska omsättas.

I Australien och Kanada, vilka sedan många år haft anställd personal i insatsorganisationerna, har omställningen inte inneburit några större reduceringar i antalet arméförband. Tvärt om finns i dessa länder idag en trend att utöka framförallt arméns numerär för att därmed förstärka uthålligheten i dagens höga operativa tempo. För Nederländerna, Danmark och Norge, vilka ställt om från ett mobiliseringsförsvar till ett mer expeditionärt försvar, har transformeringen inneburit drastiskt reducerade insatsförbandsvolymen för markstridskrafterna.

Flygstridskrafterna har under de senaste tio åren alltmer inriktats mot markunderstöd och spaning och allt mindre mot luftförsvar samtidigt som antalet stridsflygplan successivt minskats och flygtransport-, flygtanknings-, och helikopterresurserna förstärkts. Flygstridsförmåga (både markattack och spaning) har i många fall varit avgörande för framgången i insatser och för att reducera egna förluster.

Marinstridskrafterna har generellt utfasat äldre system och förstärkt förmågan att från havet verka mot land samt utökat den strategiska sjötransportförmågan och i vissa fall även den amfibiska transportförmågan. Marinstridskrafterna har allt mer nyttjats till övervakning och till att säkra sjötransportleder och utöva styrkeprojicering globalt.

Vidare har kraven på tillgänglighet generellt förändrat materielanskaffningsprocedurer från långa projekt i stora volymer till korta projekt i betydligt mindre volymer. Det har tydligt skett en förskjutning från kvantitet till kvalitet och den materiel som anskaffas ska tidigt vara helt operativ inklusive alla delkomponenter. De återstående operativa insatsförbanden har försetts med modern materiel eller kompletterats med nya förmågor som ökar förbandens effekt. De länder som satsat på utpräglat expeditionär förmåga (tex Nederländerna och Danmark) har som ett led i omställningen från det stora mobiliseringsförsvaret till det mindre insatsförsvaret aktivt påskyndat avvecklingen av överskottsmateriel, även materiel av modernt snitt, för att fortast möjligt komma ner i de

materielvolymen som det nya försvaret inrymmer och därmed minska underhållskostnader mm.

I de länder som prioriterat tillgänglighet är personalkostnadernas andel av försvarsutgifterna högre samtidigt som andelen till materielutveckling- och anskaffning och stödverksamhet och infrastruktur är lägre än i länder där en dylik prioritering ännu inte fått fullt genomslag (tex Sverige och Finland). Det ska dock påpekas att i samtliga länder betonas att materielinvesteringens volymen inte får vara för låg. Det höga operativa tempot som t. ex. Kanada, Nederländerna och Danmark upplever med insatsen i Afghanistan har kraftigt ökat materielnedslitningstakten och ställer därmed ökade krav på medel för materielomsättning.

Rörlighet

Rörligheten är nödvändig för att kunna operera med insatsförband i de insatsområden och miljöer vi kan se framför oss under överskådlig tid såväl globalt, i närområdet och på vårt eget territorium. Strategisk rörlighet skapas genom att:

- disponera transportförmågor för strategisk rörlighet – vanligtvis flyg- och fartygstransporter men ibland också järnvägstransporter.
- disponera insatsförband som kan transporteras och användas globalt – vanligtvis med vissa lättare flygtransporterbara enheter kompletterat med enheter för uthållig insats och högre hotmiljöer. Alla insatsförband måste kunna agera i multinationella och multifunktionella insatsmiljöer.

Den strategiska rörligheten har i Australien och Kanada bla hanterats genom att nationellt anskaffa ett mindre antal strategiska transportplan (Boeing C17) som komplement till civila resurser. Nederländerna, Danmark, Norge och Finland har engagerat sig i multinationella strategiska transportflyglösningar som Strategic Airlift Interim Solution - SALIS och Strategic

Airlift Capability - SAC. Kanada, Australien, Nederländerna, Danmark och till del Norge vidareutvecklar sin marina strategiska transportförmåga. Danmark har chartrat två civila lastfartyg och anskaffat två större stridsfartyg med transportkapacitet för att få en strategisk sjötransportresurs medan Kanada, Australien och Nederländerna planerar eller har anskaffat en reell strategisk amfibisk transportförmåga.

Den strategiska rörligheten har stått i fokus för Australien, Kanada, Nederländerna och Danmark då de uttalat prioriterar den expeditionära förmågan. Det kan dock skönjas en justering av det tidiga 2000-talets ”first in – first out” strategi med i huvudsak lätta förband. Betydelsen av att snabbt komma på plats vid kriser kvarstår men man har alltmer insett att engagemangen ofta måste vara långvariga och uthålliga varför att den initiala lätta styrkan måste kunna förstärkas med tyngre bättre skyddade förband med större eldkraft. Detta har föranlett t ex. Kanada att ompröva sitt beslut att avveckla och istället nyanskaffa stridsvagnar och stridsfordon. I Australien, Kanada och Nederländerna har även den indirekta bekämpningsförmågan i form av artilleri aktualiserats och den anses idag som avgörande för att kunna hantera allvarigare situationer som de i södra Afghanistan.

Det är också viktigt för att kunna verka i en insats, nationellt såväl som utanför landets gränser, att förbanden har en anpassad inneboende taktisk rörlighet. Denna hanteras i dagens insatser vanligtvis med fordon med en skyddsnivå som möjliggör rörlighet, med helikoptrar och en förmåga att hantera hot mot rörligheten t ex. minor och vägbomber. Helikoptrar – både för transport och i form av attackhelikoptrar – anses helt centrala för att lyckas i dagens och morgondagens insatsmiljöer. I Nederländerna påpekas att man inte skulle göra insatser i områden med risk för allvarliga stridsaktiviteter utan nationell tillgång till stridsflyg och attackhelikopter

Omstruktureringskrav

Generellt har de senaste tio årens utveckling ställt stora krav på rationaliseringar och omstruktureringar av ländernas olika stödfunktioner. Detta är särskilt tydligt i länder som valt en expeditionär inriktning såsom Australien, Nederländerna och Danmark men även i Norge. Trycket på strukturförändringar har inte varit lika stort i Finland. Ett ökat fokus på operativ förmåga här och nu i kombination med ett strukturellt arv från kalla kriget avseende stödfunktioner har ibland lett till radikala åtgärder. I Danmark har detta formulerats som att istället för 60 procent till stödverksamhet och 40 procent till operativ verksamhet ska det bli tvärt om – 40 procent till stöd- och 60 procent till operativ verksamhet. Dessa omfördelningar har också varit nödvändiga i de länder som helt eller delvis valt att lämna det pliktbaseerade mobiliseringsförsvaret inte minst för att frigöra resurser till löner för anställda soldater och sjömän.

Transformeringen av de här granskade försvarsmakterna har varit mest radikala i Danmark och Nederländerna och av olika skäl mindre radikala i Australien, Kanada och Finland. Transformeringsprocesserna har inte syftat till att reducera försvarsutgifterna. Tvärt om har det skett en successiv förstärkning av anslagen i Australien, Kanada och Norge. Nederländerna, Danmark och Finland har bibehållit utgifterna på en konstant nivå de senaste åren räknat i fast penningvärde.

Underrättelseverksamheten har delvis ominriktats med ett ökat fokus på ickestatliga aktörer. Logistikverksamheten har i varierande grad allt mer inriktats på expeditionär verksamhet. Insatser i områden långt från det egna territoriet och i länder utan kust och med mycket begränsad infrastruktur har varit styrande utmaningar för logistikorganisationerna.

Transformeringen har i flera länder genomförts samtidigt som stridskrafterna engagerats mer än tidigare i internationella insatser - ofta i skarpa insatser med egna förluster. Personalförsörjningen har satts på prov i framförallt Australien, Nederländerna och Danmark men även till del i Norge på grund av ett högt operativt tempo. Alltför täta insatskommenderingar

har påverkat rekryteringskraften och förmågan att bibehålla personal negativt. Av den sammantagna militära personalstyrkan har dessa länder lyckats hålla mellan 6 och 10 procent i insatser kontinuerligt vilket inom vissa områden visat sig vara en mycket stor kraftansträngning. Högre löner har endast till del kunnat kompensera olägenheten av täta insatskommenderingar. Åtgärder på det sociala området, bland annat för att underlätta ett normalt familjeliv, har däremot visat sig ha stor betydelse för att få personalen att trivas och stanna i Försvarsmakten. Sammantaget måste insatsorganisationerna och dess personal medges tillräckliga återhämtnings- och övningsperioder mellan insatserna för att bibehålla personalen och för att upprätthålla kvaliteten i förbanden.

I de länder som övergått till en helt frivillig insatsorganisation betonas och accentueras behovet av reservister och reservistförband som ett komplement till de stående förbanden. Dessa fyller en viktig funktion som en brygga till det övriga samhället och de medger också en större handlingsfrihet och redundans i systemet än vad som annars skulle vara fallet. I Australien, Kanada och Nederländerna utvecklas och utökas reservistorganisationen. I Danmark är de så kallade reaktionsstyrkorna med reservanställda en integrerad och viktig del av framförallt arméns insatsförmåga.