

Sammanfattning

Sverige har i dag en modern och kvalificerad försvarsmakt som befinner sig i en omfattande reformeringsprocess. Försvaret ska i och med detta i ökad uträkning bli användbart och tillgängligt, i syfte att kunna lösa av statsmakterna ställda uppgifter. Detta är huvudbudskapet från riksdagen och regeringen i 2009 års beslut om försvarets inriktning. Ytterligare kvalificeringar är att försvaret ska vara rörligt, flexibelt eller ha viss uthållighet. Det ska finnas en planering för hur försvaret ska kunna användas: i Sverige, i närområdet och vid insatser utanför närområdet. Instrumentet för att åstadkomma detta är insatsförband (ibland kallat krigsförband) vilka i samtliga fall och på korta beredskapstider ska kunna lösa olika uppgifter. Den ekonomiska nivån är enligt nuvarande inriktning ca 40 miljarder kronor årligen. Ambitionshöjningar ska balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. En effektivare resursanvändning i försvaret ska säkerställas och anslagna medel ska räcka till mer, är tanken.

Det sagda kan låta som rimliga och naturliga målsättningar för en försvarsmakt, men innebär också utmaningar. Försvaret har under lång tid tjänat olika syften – ibland uttalade, ibland inte – med återkommande målkonflikter som följd. Att införa det användbara och tillgängliga försvaret inom en given ekonomisk ram gör att verksamheter som tidigare bedrivits behöver ändras, prioriteras ned eller väljas bort. Detta kan vara svårt, inte minst då verksamheter som utbildning, materielutveckling eller planering och administration de facto har varit dominerande inslag i försvarets verksamhet under lång tid. Om detta vittnar återkommande försök att ställa om ”det förrådsställda försvaret” till något som verkligen ska existera ”här och nu”, för att använda ett par av de uttryck som använts i försvarsdebatten under en längre tid. Dessa svårigheter och trögheter är inget att förvånas eller moralisera över, utan något som öppet bör erkännas och

uttryckligen tas med i beräkningarna när försvaret reformeras. Avveckling som behövs som en konsekvens av förändrade uppgifter eller förutsättningar kan många gånger vara väl så krävande som utveckling.

Ämnet för denna rapport är omställningen av det militära försvaret i Sverige åren 1990 till 2009. Startåret bestäms av de säkerhetspolitiska förändringarna i följden på Berlinmurens fall och Sovjetunionens upplösning. Slutåret bestäms av inriktningsbeslutet 2009 som bl.a. innebar värnpliktens upphörande i fredstid. Beslutet 2009 var därmed de första som i en kvalitativ mening i grunden började förändra vad som i rapporten kallas försvarets produktionsfaktorer. Syftet med rapporten är att ge en överblickbar beskrivning och analys av utvecklingen i det militära försvaret vad gäller uppgifter, organisation, personal och effektivitet. Den deskriptiva framställningen baseras på regeringens försvarsbeslutspropositioner under perioden. Utifrån detta diskuteras möjliga lärdomar för framtiden.

I rapporten används en analysmodell som indelas i produktionsfaktorerna personal, infrastruktur samt materiel och industri. Produktionsfaktorerna sammanförs i modellen till Försvarsmaktens output (produkt): användbara och tillgängliga insatsförband. Produktionsfaktorerna kan i större eller mindre utsträckning bidra till organiseringen av insatsförband, bl.a. som en konsekvens av hur väl produktionsfaktorerna optimerats respektive förmått ställas om från det gamla försvarets förutsättningar. Under en omställningsperiod kan den del av produktionsfaktorn som endast i liten utsträckning bidrar till insatsförbandens organisering, vara betydande. I denna rapport görs en fördjupning inom produktionsfaktorn personal.

Mellan 1990 och 2009 ligger en rad av händelser, beslut och verkställanden av både extern och intern karaktär. Säkerhetspolitiskt är Östersjön nu ett innanhav för stater som är Natomedlemmar med undantag för Sverige, Finland och Ryssland. Alla stater i Sveriges närområde är därtill numera medlemmar i EU förutom Norge och Ryssland. Internationella fredsfrämjande insatser – och inte försvar av territoriet mot ett väpnat angrepp – har under en följd av år i flera (men inte alla) avseenden i praktiken kommit att bli en dimensionerande uppgift för Försvarsmakten. Sverige har 2009 avgivit en säkerhetspolitisk solidaritetsförklaring som omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Sverige bör

enligt förklaringen även ha förmåga att kunna ge och ta emot militärt stöd.

En utgångspunkt i rapporten är att omställningen av försvaret inte bara är en konsekvens av en för Sverige förbättrad eller förändrad säkerhetspolitisk situation. Tvärtom tog det ett antal år innan denna slog igenom i en förändring i Försvarsmaktens uppgifter (1995/96) och ännu längre innan den stora krigsorganisationen om 100 000-tals man upphörde (1999/2001). En annan viktig faktor i omställningen av försvaret, främst den värnpliktsbaserade armén, var att denna vid slutet av det kalla kriget knappast kunde lösa sina tänkta uppgifter. Därtill var de materiella bristerna för stora och den personella kvaliteten för låg. Ambitiösa försök gjordes att modernisera armén under 1990-talet, men nivåerna i försvarsekonomin var – givet de prioriteringar som gjordes – inte tillräckliga för att ens bära en halverad arméorganisation och samtidigt ha rimliga krav på förmåga. I försvarsbesluten 1999–2001 och 2004 gjordes därför mycket stora organisatoriska neddragningar, där arméns organisation till slut konsoliderades kring en tiondel av de brigader och bataljoner som formellt organiserats 15 år tidigare. Den andra halvan av den gamla armén, de mycket enkelt utrustade territorialförbanden, lades från 2004 ned helt. Därmed genomfördes en mycket stor organisatorisk avveckling som bl.a. skulle få avgörande konsekvenser för försvarets personalförsörjning. Samtidigt speglade förändringen i materiell kvalitet en väsentligt lägre tolerans för förluster än vad som underförstått gällde i Sverige fram till 1990-talets början.

Men det militära försvaret var långt ifrån den homogena organisation som den sedan 1994 sammanslagna myndigheten Försvarsmakten kunde antyda. Flygvapnet var den försvarsgren som i mångt och mycket var arméns motsats. Professionaliserad med i allt väsentligt anställd personal (basorganisationen undantaget) och med det tyngsta försvarsindustriella segmentet knutet till sig, var flygvapnet modernt, kvantitativt betydande, välutrustat och i andra avseenden fullt internationellt jämförbart. Men som en konsekvens av den tekniska och taktiska utvecklingen i omvärlden – som på detta område beaktades – och de företagsekonomiska behoven av att belägga flygindustrin med utvecklings- och produktionsbeställningar, innebar perioden 1990–2009 också en omfattande materielomsättning. Det under 1970- och 1980-talen levererade Viggen-systemet ersattes med JAS 39 Gripen i olika versioner och med kapacitet att uppträda i flera roller. Även

flygvapnet genomgick därmed en omfattande kvantitativ reduktion (som vid tidigare materielomsättningar), och kom efter 2004 års försvarsbeslut att uppgå till ungefär en tredjedel av dess storlek vid det kalla krigets slut. Nu var flygvapnet dock utrustat med de högst moderna versionerna JAS 39 C/D, med det för den lilla staten imponerande antalet om 100 stridsflygplan i insatsorganisationen, dock med mindre redundans i beväpning samt i stridslednings- och basfunktionerna.

Mellan arméns genomgripande förändring och flygvapnets mer regelmässiga modernisering (flygvapnet har tillförts en ny typ eller version av stridsflygplan varje decennium sedan 1950-talet) låg den minsta försvarsgrenen: marinen. Denna hade sedan länge haft en väsentligt mindre andel av försvarsbudgeten än sina två storebröder, men också genomgått en utveckling som påminde om flygvapnets med en allt mer professionaliserad verksamhet, kustartilleriet undantaget. Den materiella kvaliteten på de kvalificerade förbanden var hög och perioden 1990–2009 innebar även här en förnyelse med nya ytstridsfartyg och ubåtar. I takt med denna tillförsel minskade dock antalet fartyg allt mer och kom efter försvarsbeslutet 2004 att stabiliseras kring 7 ytstridsfartyg och 4 ubåtar i insatsorganisation, stöd- och ledningsfartyg m.m. undantagna. Därmed hade även flottan genomgått en omfattande kvantitativ reduktion parad med dito materiell förnyelse, där de numera mer mångsidiga ytstridsfartygen antalsmässigt uppgick till ungefär en femtedel och ubåtarna till en tredjedel av flottans storlek vid det kalla krigets slut. Kustartilleriet, inriktat på att bekämpa en fientlig invasionsflotta, utgjorde därtill exemplet på ett vapenslag som nästan helt blev nedlagt. Amfibiekåren, dess arvtagare, kom efter 2004 års försvarsbeslut att bestå av en bataljon.

En slutsats av detta är att omställningen av försvaret i hög grad varit driven av en ökning av insatsförbandens materiella kvalitet, något som i relativ mening varit mest framträdande inom armén, men där JAS 39 Gripen varit dominerande i ekonomiska termer. En förutsättning för detta inom en given resursram har varit en mycket kraftig organisatorisk reduktion, vilket även varit rörelseriktningen i andra länder i Europa. Insatsförbandens prestanda har ökat, inte minst vad gäller s.k. plattformar som fartyg och flygplan. Det genomsnittliga insatsförbandet är därmed ojämeförlikt bättre utrustat i dag än för 20 år sedan, vilket inte utesluter att det alltjämt finns brister och s.k. obalanser som på

olika sätt påverkar förbandens användbarhet. Att åtgärda dessa är en viktig prioritering under de kommande åren.

Följdenligt har materielanslagens andel av den totala försvarsbudgeten varit hög under perioden 1990–2009, med åren i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet som en kulmen. Den materiella förnyelsen har i huvudsak skett genom tillförsel av materiel utvecklad och producerad av i Sverige verkande försvarsindustri, som framgångsrikt varit verksamt inom ett 20-tal kvalificerade segment, bl.a. ledningssystem, stridsflygplan, ytstridsfartyg, ubåtar och stridsfordon. I detta ljus kan man se den nyligen införda materielförsörjningsstrategin, vilken som förstahandsalternativ hänvisar till uppgradering av i Försvarsmakten befintlig materiel. Strategin förutsätter vidare en ökad anskaffning av beprövad materiel (färdigutvecklad och serietillverkad). Materielförsörjningen ska ses som ett medel för att tillgodose insatsorganisationens behov och utformning. Nyutveckling av materiel bör enligt regeringens strategi ske först när andra alternativ inte föreligger. Materielförsörjningen har därmed inriktats i det officiella trycket på ett sätt som tidigare knappast varit fallet, men där tillämpningen nu ligger framför oss. Redan märkbara utslag av denna strategi är dock upphandlingen av ett nytt trupptransportfordon, vilket är ett befintligt fordon av finsk tillverkning, samt upphandling av nya medeltunga tranporthelikoptrar där i Sverige verkande industri saknas. Att även omfattade nyutveckling av materiel kommer att ske i Sverige exemplifieras av beslutet att under det närmaste decenniet utveckla en ny generation ubåtar. En grundläggande begränsning är dock att en försvarsbudget på den nuvarande nivån i längden knappast kan finansiera utvecklings-satsningar inom ett stort antal segment, och samtidigt finansiera att på bredden bygga upp användbara och tillgängliga förband samt utföra insatser med dessa förband.

Försvaret har under de gångna 20 åren i vissa delar och i olika avseenden ”professionaliserats”, inte minst som en effekt av deltagande i internationella övningar och insatser, i flera fall under svåra omständigheter. Många yngre officerare, i synnerhet i armén men på senare tid även i flottan, har nu erfarenhet av tjänstgöring i insatser, vilket på lägre förbandsnivå ersatt en tidigare övnings-verksamhet som tillfälle att föra förband i fält. Yngre officerare kommer därför att ha en annan formativ bild av försvarets verksamhet, än närmast föregående generationer, vilket kan gynna omställningen av försvaret. Tillsammans med den nyss nämnda

materiella förnyelsen har de internationella insatserna troligen varit den viktigaste drivkraften för försvarets omställning. Försvarmakten har i de genomförda insatserna mött internationellt erkännande. I volymmässiga termer har insatserna ökat i jämförelse med den krympande krigs-/insatsorganisationen och minskade grundutbildningsvolymerna av värnpliktiga. De beslutade volymerna av insatta soldater understiger dock i absoluta tal väsentligen de långsiktiga politiska målsättningarna och har gjort så under huvuddelen av perioden.

Har vi då efter 20 år av organisatoriska förändringar ”rätt” krigs-/insatsorganisation? Givet de förutsättningar som varit för handen bör svaret i huvudsak vara ja. Utformningen av den nuvarande insatsorganisationen har sedan 10 år styrts av avsaknaden av ett direkt militärt hot mot Sverige och där de internationella insatserna tillsammans med olika former av utvecklingsverksamhet, t.ex. det nätverksbaserade försvaret, varit prioriterat. Men därutöver har det viktigaste i försvarets utformning varit att bevara en organisation som kan upprätthålla kompetensen i de olika förbandstyper som ansetts vara nödvändiga för att – om omvärldsläget förändras – kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Här inkluderas även mycket kvalificerade stridskrafter som moderna mekaniserade arméförband samt ubåts- och stridsflygsförband. Funktioner som tidigare varit eftersatta inom bl.a. ledningsområdet har kunnat utvecklas, men där det dock återstår ett arbete innan de konkreta insatsorganisatoriska tillämpningarna är på plats. På minussidan finns bl.a. tillkortakommandena med att skapa ett helikopterburet lätt arméförband, där försöken efter 10-talet är nu avbryts. Bevarande av organisatorisk bredd säger inte heller i sig något närmare om de kvarvarande enheternas användbarhet och tillgänglighet under olika operativa förutsättningar, även om det är rimligt att anta att t.ex. de materiella bristerna i insatsorganisationens förband i flera avseenden borde vara begränsade efter en så pass kraftig konsolidering som nu ägt rum.

Om nu den existerande bredden av insatsförband kunnat bevaras, vilket varit avsikten, är antalet förband och där i ingående enheter i många delar lågt. Det gäller inte minst inom armén och i flottan. Detta är inte ett omedelbart problem under nuvarande säkerhetspolitiska förutsättningar. Inte heller visavi gällande ambitioner för deltagande i insatser, men där en ytterligare förbandsreduktion i armén från 2009 beslutade nivåer förmodligen skulle medföra ett behov av att se över målsättningarna för

deltagande i insatser. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge kan på sikt heller inte uteslutas, inkluderande en ökning av militär förmåga i vår geografiska närhet. Om framtida krav ställs på ett operativt verkningsfullt uppträdande av försvaret, kommer nuvarande mängd av insatsförband på flera områden att vara knapp och uthålligheten i olika avseenden vara begränsad. Om önskemål skulle uppstå om att åtgärda sådana förhållanden, ställer detta i sin tur krav på bl.a. tid, finansiering, kunskap och infrastruktur. Vad som kan göras i dagens säkerhetspolitiska läge är att se till att handlingsfriheten i olika delar inte oöverlagt försämras. Användbara insatsförband är därtill en nödvändig förutsättning för att vidmakthålla och utveckla förmågan att lösa militära uppgifter.

I all statlig verksamhet är anslagsnivåer viktiga, reellt och symboliskt. Politiska prioriteringar uttrycks ofta med förändringar i pengatilldelningen. Många stater strävade efter det kalla krigets slut 1989 att minska förvarsbudgeten och hämta hem en *peace dividend*, som en politisk viljeyttring eller av nödvändighet vid statsfinansiella svårigheter. I Sverige var det först genom försvarsbeslutet 1995/96 som en anslagsreduktion inom försvaret ägde rum, krisuppgörelsen 1992 undantaget. Denna följdes av ytterligare ekonomiska reduktioner i försvarsbesluten 1999/2001 samt 2004, inklusive borttagande av den s.k. teknikfaktorn för uppräknings av materielanslagen. Förenklat rörde det sig ungefärligen om en reduktion om 10% (4, 4 respektive 3 miljarder kronor i årlig anslagsnivå) vid respektive försvarsbeslut även om själva konstruktionen och kompensationen skilde sig åt. Trots de beslutade anslagsreduktionerna, visar det ekonomiska utfallet att anslagsnivån i KPI-justerade termer varit relativt oförändrat över perioden 1990 till 2004, varefter budgeterade anslagsmedel börjar sjunka. År 2009 utgjorde dessa ungefär 85% av 1990 års budgeterade anslagsmedel (1990 års priser). Vad som dock åstadkoms efter försvarsbeslutet 1995/96 är att försvarets andel av BNP minskar, från omkring 2,4% 1990 till ca 1,3% 2009. Om än ett något osäkert mått halveras försvarets andel av Sveriges statsutgifter mellan 1990 och 2009 från ca 8% till ca 4%. Med dessa mått mätt har staten kunnat realisera en *peace dividend*, i det att en väsentligt större andel av BNP respektive statsbudgeten än 1990 varit möjlig att disponera till andra utgifter eller skattesänkningar. Dessa jämförelser till trots (som ofta används i internationella jämförelser) är det dock fortfarande svårt att ge ett klart svar på vad försvaret egentligen kostar (eller borde kosta), något som

kommenteras vidare nedan. Likaså säger förändringen inte mycket om verkansgraden i försvarsekonomin, alltså förhållandet mellan *input* och *output*.

Vad finns det då för fortsatta utvecklingsmöjligheter i försvaret? Om frågan ska behandlas ur ett effekt- och effektivitetsperspektiv behöver man fördjupa sig något i försvarets produktionsfaktorer. I denna rapport ägnas särskild uppmärksamhet åt det enskilt största kostnadsslaget i Försvarmakten, personal. Det är i detta sammanhang återigen viktigt påminna om att temat under hela perioden 1990–2009 är att det sena kalla krigets säkerhetspolitiska ”avskräckningskuliss” (som i riktighetens namn även innehöll kvalificerade förband) ska ersättas med ett försvar som till sin huvuddel eller helhet ska vara fullt användbart och tillgängligt. Detta är en stor förändring vars vidd inte bör underskattas. En i vissa delar mer öppen problembeskrivning och förändringsambition framgår i det offentliga trycket fr.o.m. försvarsbeslutet 1999/2001, vilket i flera avseenden kan ses som en vattendelare. Här lanseras några av de begrepp och idéer som senare går igen, t.ex. insatsförvar som en motsats till det gamla invasionsförsvaret. Anpassningsprincipen nådde också här sin höjdpunkt i det offentliga trycket, bl.a. som ett svar på de stora organisatoriska reduktionerna. Stora kvantitativa reduktioner gjordes för att därigenom rymma en ny insatsorganisation med existerande högkvalitativa gripbara insatsförband, men där reduktionerna trots sin storlek visade sig vara otillräckliga inför nästa försvarsbeslut med däri ingående besparingskrav.

En inte oväsentlig omständighet i försvarsbeslutet 1999/2001 var emellertid att detta i huvudsak bevarande utformningen av försvarets produktionsfaktorer, de kraftiga reduktionerna i grund- och insatsorganisationen till trots. Ett traditionellt produktionsperspektiv bibehölls till stor del. Fortfarande var värnplikten den självklara och framför allt enda modellen för att försörja Försvarmakten med soldater, något som helt dominerade verksamheten vid arméns regementen. Detta samtidigt som förbanden nu skulle kunna vara användbara för internationella insatser med korta beredskapstider och under krävande förhållanden. Parallellt hade dock volymerna av krigsförband sjunkit till en nivå där endast en liten del av den aktuella åldersklassen av män kunde beredas plats för grundutbildning, trots att den tid som en värnpliktig antogs vara placerad i en krigsbefattning efter grundutbildning skars ned till ett minimum. I

konsekvens med detta upphörde krigsförbandsövningarna helt, i praktiken nödvändiga förutsättningar för ett fungerande värnpliktsystem av den svenska slaget. Om inte formellt så fick värnplikten allt mer karaktären av frivillighet. Ett motstånd från statsmakterna mot att anställda meniga soldater i armén mjukades upp något i försvarsbeslutet 2004, varefter Försvarsmakten bl.a. tilläts att anställa soldater för att sätta upp snabbinsatsstyrkan till EU (Nordic Battle Group). Utbildning och träning av denna styrka kom periodvis att dominera verksamheten i Försvarsmakten. I praktiken blev därmed en blandform av värnplikt och anställda soldater etablerad. I jämförelse med armén var flottan och flygvapnet sedan lång tid i huvudsak bemannad med anställd militär personal (i formen av officerare) såvida det inte gällde betjäningssfunktioner eller andra enklare befattningar.

Samtidigt reformerades inte befälssystemet till ökade krav på användbarhet, inte heller till den radikalt minskade numerären av befattningar i krigs-/insatsförband. Det senare hade fram till någon gång på 1990-talet ansetts som dimensionerande för antalet officerare i olika grader och varit bestämmande för utbildningsvolymerna på skolor och vid befordringar. I höjd med försvarsbeslutet 1999/2001 slopades antalet befattningar i krigs-/insatsorganisationen som styrande princip och en allt större del av de heltidstjänstgörande yrkesofficerarna kunde nu inte rymmas i den nya insatsorganisationen, ett förhållande som i och för sig uppträtt sedan i början av 1990-talet. Denna belägenhet accentuerades av ytterligare kraftiga kvantitativa reduktioner i insatsorganisationen i 2004 års försvarsbeslut.

En nyhet i försvarsbeslutet 1995/96 var att deltagande vid internationella fredsfrämjande insatser blev en ordinarie uppgift för Försvarsmakten, vid sidan av att försvara Sverige vid ett väpnat angrepp. Trots denna nya uppgift blev tjänstgöringsskyldighet vid internationella insatser för officerare, något som uppmärksammades i samband med försvarsbesluten 1999/2001 och 2004, först reglerad hösten 2010, dock med tillämpning för ny-examinerade officerare från 2004. Därmed har en nödvändig konsekvens av en sedan länge gällande politisk inriktning verkställts.

Andra ofullkomligheter i befälssystemet var och är att det karaktäriserades av en hög medelålder – över 40 år – en ålder då det genomsnittliga befälet av prestationsskäl i de flesta fall inte längre är lämpat för tjänstgöring i insatsförband. Av de ca 9 700 yrkes-

officerare som 2009 var anställda i Försvarsmakten var ca 5 600 eller 58 % 40 år eller äldre. Trots en allt högre befälstäthet i förbanden var och är det bl.a. av detta skäl svårt att finna en placering till många officerare i ett insatsförband. Den svenska officerskåren innehöll och innehåller därtill en stor andel högre officerare i förhållande till befälskollektivet som helhet, t.ex. i en nordisk jämförelse (Norge undantaget). Till detta kom en avsaknad av kanske den viktigaste befälskategorin för ett försvar med höga krav på användbarhet och tillgänglighet: underofficerare eller på engelska *Non Commissioned Officers*. I korthet var och är strukturen på befälskåren sedan länge inte utformad för ett försvar med höga ambitioner på användbarhet och tillgänglighet under kostnadseffektiva former. Mot den nu nämna bakgrunden blev inriktningsbeslutet för försvaret 2009 åter en vattendelare, då beslut fattades om att låta värnplikten vara vilande i fredstid, rekrytera soldater på frivillig grund och att införa ett nytt befälssystem med två olika kategorier och som i viktiga delar är avsett att ansluta till internationell praxis.

En stor uppgift föreligger nu för Försvarsmakten att genomföra besluten inom personalområdet, vilket troligen är de kommande årens allra största utmaning. En ny kader med militär personal ska byggas upp samtidigt som den gamla modellen ska avvecklas. Förmågan att rekrytera soldater, sjömän och gruppbefäl behöver byggas upp. Det goda exemplet i en professionellt bedriven lokal verksamhet vid regementen, flottiljer osv. är kanske försvarets största tillgång vid rekrytering. Starten på rekryteringen av (de kontinuerligt tjänstgörande) soldaterna har i många stycken gått bra, i synnerhet med tanke på förändringens storlek. Vid rekrytering är det viktigt att lyfta fram försvarets många konkurrensfördelar. Försvaret erbjuder här ungdomar yrken som har egenskaper som få andra yrken har. Ekonomiska och andra villkor för militär personal är väl så förmånliga som i annan offentligt eller privat driven verksamhet för personer i motsvarande åldersgrupper och kompetensläge. Många kommer genom försvaret få en introduktion till yrkeslivet som dagens arbetsmarknad kan ha svårt att erbjuda, och att vara soldat är och bör vara ett arbete som den enskilde har under ett begränsat antal år, av verksamhetsskäl och av sociala skäl. Självklart är rekryteringen till försvaret konjunkturberoende, men detta är inget unikt för försvaret utan något som är en förutsättning för många arbetsgivare, offentliga som privata. Det återstår dock ett arbetet med att få alla förut-

sättningar på plats, främst vad gäller de soldater och sjömän som inte ska vara kontinuerligt tjänstgörande utan den huvuddel som utgör reservister i olika former, däribland även hemvärnet. Att noga avväga fördelningen mellan olika former av aktiv personal och reservister respektive militärer och civila är viktigt för försvarets kostnadseffektivitet. Av detta följer också att samarbetet mellan försvaret och samhället i övrigt, bl.a. det privata näringslivet, behöver förstärkas.

Det som kanske är svårare att genomföra än vad som framgår vid en första betraktelse är att ändra befälssystem och gå från principbeslut – som initierades av riksdagen 2008 – till praktik. Förändringar, om än av många officerare förmodligen ansedda som önskvärda eller nödvändiga i sak, grundade på problem som uppmärksammats under lång tid, kan uppfattas som försämringar på det personliga planet. Det kan gälla befordringsmöjligheter, materiella villkor eller att officersyrket inte som hittills kan vara ett livstidsyrke, det sista något som regeringar omnämnt i propositioner sedan 10 år. Det går därmed knappast att vänta sig att strukturella problem i befälskårens sammansättning löser sig av sig självt. Med undantag för återkommande förtida pensioneringar, som under de sista 20 åren omfattat många, har de frivilliga avvecklingsprogrammen inklusive det f.n. tillämpade karriärväxlingsprogrammet i Försvarsmakten resulterat i få avgångar. De s.k. spontanavgångarna ligger i dag på historiskt låga nivåer. Trots en allmänt erkänd problembild, har Försvarsmakten med dagens anställningsformer inga kostnadseffektiva eller ändamålsenliga instrument för att avveckla officerare inom ramen för ett fungerande och pågående system. Den återstående möjligheten är uppsägningar, som dock hittills endast varit knutet till nedläggningar av enheter i grundorganisationen åren 2005-2007. Det har hittills funnits en obenägenhet att definiera arbetsbrist bland yrkesofficerare vid befintliga organisationsenheter utifrån för insatsförsvaret utformade kravprofiler, med undantag för att uppsägningar nyligen aviserats för en del officerare som valt att inte ha tjänstgöringsplikt i insatser inskrivna i sin anställningsavtal. Med detta sagt kan dock inte uppsägningar pga. av arbetsbrist på längre sikt anses vara en lämplig modell för att kontinuerligt hålla ett effektivt befälssystem i balans. Nya tillämpningar och instrument behövs därför, varav de tidsbegränsade anställningarna troligen utgör den viktigaste förutsättningen, se vidare nedan. Befälssystemet utgör den största delen av personalkostnaderna i dag och

sannolikt så även i framtiden. Det är därför av stor vikt att lösa dessa frågor, både av verksamhetsmässiga och ekonomiska skäl.

Takten i skiftet till det nya personalsystemet kommer i hög grad bli bestämmande för verkansgraden eller förhållandet mellan input och output i Försvarsmakten. Två positiva tecken har syns under 2010. Den ena är att Försvarsmakten och berörd fackförening (Officersförbundet) lyckats avtala om villkoren för anställning av gruppbefäl samt meniga soldater och sjömän, innebärande tidsbegränsade anställningar på 8 + 4 år. Det andra är som ovan nämnts att den absoluta huvuddelen av yrkesofficerarna visat sig vara beredda att omreglera sina anställningsavtal, så att skyldighet att delta i internationell tjänstöring (likväl som tjänstgöring vid insatser i Sverige) blir obligatoriskt. Bägge är principiellt sett viktiga steg på vägen mot ett användbart och tillgängligt försvar.

Vad som kan synas förvånande är att de omfattande organisatoriska förändringarna under perioden inte lett till större anslagsminskningar, eller omvänt, att de relativt begränsade anslagsminskningarna lett till så pass stora reduktioner i organisationen. I rapporten görs några försök att beskriva och förklara den tillämpade besparingsstrategin och dess drivkrafter, vid de återkommande tillfällen som Försvarsmakten försökt anpassa sig till en anvisad ekonomisk ram. I samband med varje försvarsbeslut t.o.m. 2004 har statsmakterna konstaterat att det säkerhetspolitiska läget (i varierande grad) har förbättrats, att detta medgivit en mindre krigs-/insatsorganisation och att de ekonomiska ramarna följdenligt kan minska. Som genomgången i rapporten framhåller ger dock reduktioner i krigs-/insatsorganisationen små besparingar i sig, om man inte räknar med fiktiva besparingar då man slipper framtida utgifter för materielomsättning och utbildning, övning m.m. Men i nästa led har en minskad krigs-/insatsorganisation motiverat reduktioner i grundorganisationen, Försvarsmaktens infrastruktur. De enskilt största nedläggningarna gjordes i försvarsbeslutet 1999/2001. En grov uppskattning ger vid handen att regementen, flygflottiljer m.m. (s.k. organisationsenheter) under åren 1990-2009 antalsmässigt minskat med kanske 70%, även om kvarvarande enheter kan vara större än vad de var för 20 år sedan, t.ex. mätt i antalet anställda.

Redovisade lokalkostnader (2,3 miljarder kronor 2009) i Försvarsmakten har dock nominellt varit jämförelsevis opåverkade under perioden 1999 till 2009, men har minskat med 18% i fasta priser (KPI-justerat). Detta kan jämföras med att ett 25-tal

regementen och flottiljer m.m. lagts ned under samma period. En förklaring till de relativt måttliga reduktionerna i lokalkostnaderna är bl.a. att stora nyinvesteringar gjorts på kvarvarande etableringar i samband med att verksamhet har flyttats från ett nedlagt regemente eller flottilj till ett kvarvarande. Hyrorna har därmed ökat pga. tillkommande kapitalkostnader. Nyinvesteringarna i Försvarsmaktens infrastruktur (mark, anläggningar och lokaler) har under 2000-talet uppgått till ca 7,3 miljarder kronor. Någon samlad utvärdering av de ekonomiska effekterna av förändringarna i grundorganisationen 1999–2009 har inte gjorts, oaktat möjliga operativa effekter till följd av nedläggningar och omflyttningar. Inför överväganden om eventuella framtida förändringar i grundorganisationen bör det vara av intresse att göra en utvärdering av försvarsekonomiska och andra effekter av hittills fattade beslut, som bl.a. omfattar granskning av förkalkyler och övriga antaganden mot utfall. Frågor som därmed kan belysas är i vilka fall och på vilket sätt förändringar i grundorganisationen varit framgångsrika och vilka alternativa metoder för att uppnå olika syften (effekthöjningar, besparingar) som kan finnas för framtiden.

Det enskilt största kostnadsslaget i Försvarsmakten är personal (10,7 miljarder kronor 2009). I fasta priser (KPI-justerat) har personalkostnaderna under perioden 1999 till 2009 minskat med 23%. Detta kan jämföras med en krigs-/insatsorganisatorisk reduktion av outputmål med närmare 90% för armén och med ca 50% eller mer för marinen och flygvapnet (beroende på förbandstyp) under samma tidsperiod. Uppsägning av civilanställd personal i samband med nedläggning av organisationsenheter har sedan 1990-talets början varit en del av besparingarna vid regementsnedläggningar. På samma sätt har vissa besparingar kunnat göras i den utsträckning militär personal slutat spontant och inte valt att flytta till ett kvarvarande regemente eller flottilj. Den militära personalen har dock inte minskat proportionellt med nedläggningarna i insats- eller grundorganisationen, utan Försvarsmaktens verksamhet har över åren 1990–2009 i denna mening blivit allt mer personalintensiv. Det gäller antalet officerare i insatsförband, bemanning i grundorganisationen (t.ex. i utbildningsverksamheten) och Försvarsmaktens överbyggnad i förhållande till den krympande insatsorganisationens storlek (ledning, skolor, centra etc.). Även om vissa av dessa tendenser varit oundvikliga eller i vissa fall önskvärda, är det inom personalområdet som möjligheterna till att uppnå större kostnadseffektivitet framgent bör vara särskilt goda, givet att

användbara och tillgängliga insatsförband ska prioriteras före annan verksamhet. Detta kan vara ett intressant och kompletterande rationaliseringsperspektiv vid sidan av de återkommande ambitionerna att reducera hyror eller den övriga s.k. stödverksamheten i försvarssektorn (logistik i vid mening).

Försvarsmaktens befälssystem behöver därför i ökad utsträckning betraktas ur ett ändamålsperspektiv – det användbara och tillgängliga försvaret – och ur ett ekonomiskt perspektiv. En viktig förändring är som nämnts inrättandet av två befälskategorier 2009. Ett arbete förestår dock med att konvertera den befintliga befälskåren i enlighet med detta. Konverteringen av officerare till specialistofficerare har hittills endast omfattat ett fåtal individer. Dock har en konvertering av detta slag i sig sina inbyggda begränsningar i så måtto att personalen de facto har det åldersläge, den anställningsform och den kompetens den har med åtföljande konsekvenser för användbarhet, kostnadseffektivitet etc. visavi insatsorganisationens behov.

Om en härutöver högre personell användbarhet och kostnads-effektivitet önskas behövs ytterligare åtgärder, varav flera diskuterats i myndighetsrapporter och i det offentliga trycket under de senaste två decennierna. Exempel på sådana åtgärder rör tillämpning av för Försvarsmakten mer ändamålsenliga anställningsvillkor, bl.a. vad gäller anställningstidernas längd. Tidsbegränsade anställningar, inte bara för soldater som nu avtalats utan också för officerare och specialistofficerare, är som Försvarsmakten tidigare föreslagit en av de förändringar som är lämplig att genomföra om önskan är att framför annat prioritera en ökad verkansgrad av satsade lönedel och en befälsstruktur som är dimensionerad utifrån insatsorganisationens behov. Det senare innebär en befälspyramid med en bred bas och snabbt avsmalnande spets och där antalet officerare som med automatik övergår till administrativt arbete efter 10–15 år reduceras i jämförelse med vad som hittills varit fallet. Härtill kan de återkommande avvecklings-åtgärderna för officerare under de senaste 20 åren även ses som symptom på behovet av ändrade anställningsvillkor. För att en övergång till tidsbegränsade anställningar ska bli praktisk möjlig kan det dock behövas särskilda överväganden avseende det befintliga befälskollektivet inklusive övergångslösningar. En fortsatt reformering aktualiserar också behovet av att ändra utbildningssystemet för olika slags befäl för att i ökad utsträckning höja precisionen i satsade medel, minska tiden för befäl i olika

former av inomverksutbildning och underlätta övergången från en anställning i försvaret till arbetsmarknaden utanför myndigheten. För officerare kan detta innebära krav på civil högskoleutbildning eller examen innan anställning i Försvarsmakten, för specialist-officerare kan detta omvänt innebära stöd med finansiering av utbildning efter avslutad tjänstgöring i Försvarsmakten.

I övrigt har styrningen av Försvarsmakten under perioden 1990-2010 delvis präglats av generella tendenser i statsförvaltningen. Till dessa generella tendenser hör en övergång från mer eller mindre detaljerad regelstyrning till en mer övergripande mål- och resultatstyrning, där tanken varit att myndigheterna utifrån av statsmakterna beslutade mål och anslag själva ska få bestämma över sina medel. För Försvarsmakten har dock riksdagen och regeringen därutöver bl.a. beslutat om lokalisering av Försvarsmaktens grundorganisation i form av regementen och andra organisationsenheter. Denna form av lokaliseringsbeslut finns även på andra förvaltningsområden men försvaret står av historiska skäl i en klass för sig. Ett annat exempel på typiska styrprinciper från 1990-talet är den delegerade arbetsgivarpolitiken inom staten. Trots denna generella princip har regeringen och riksdagen under den aktuella perioden på flera punkter utövat bestämmande inflytande på personalområdet. Detta har t.ex. gällt i fråga om värnpliktens tillämpning respektive upphörande, möjligheterna för Försvarsmakten att anställa soldater för vissa uppgifter och vissa tidsrymder eller i fråga om befälssystemets utformning och tillämpning. Ramarna har därmed lagts för Försvarsmaktens användbarhet och tillgänglighet och är exempel på frågor där utformningen av medel länge varit väl så viktiga som mål, abstrakta eller konkreta.

Men som den deskriptiva framställningen i rapporten visar har andra personalrelaterade frågor av statsmakterna konsekvent hävdats vara förhandlingsfrågor mellan myndigheten och arbetstagarorganisationerna, alternativt arbetsledningsfrågor inom myndigheten. I dessa avseenden har vikten av en strikt tolkning av den delegerade arbetsgivarpolitiken betonats i relationen mellan regeringen och myndigheten. Sådana frågor kan dock likaså vara bestämmande för försvarets användbarhet och tillgänglighet, inte minst i förhållande till försvarets totala personalkostnader. Redan nämnda exempel är skyldighet att tjänstgöra vid internationella insatser samt tidsbegränsade anställningar för yrkesofficerare, men även gradstruktur och utbildningsvolym, tjänstgöringstid i befattning, tillämpning av förflyttningsskyldighet för fullmakts-

anställda officerare etc. spelar roll i detta sammanhang. Detta kan väcka frågan om behovet av ytterligare incitament för försvaret att röra sig i riktning mot ökad andel användbara och tillgängliga insatsförband. Personalområdet skulle här kunna användas som ett instrument, t.ex. genom att införa olika storleksintervall för personalkategorier och nivåer/grader inom dessa. Detta kan göras utan att de positiva aspekterna av den delegerade arbetsgivarpolitiken går förlorade.

Av stor vikt för den fortsatta omställningen av försvaret – i riktning mot användbarhet och tillgänglighet – är att styrningen och uppföljningen fokuseras på uppsättandet av insatsförband efter de krav på beredskap som regeringen och i tillämpliga fall riksdagen ställer. Av detta följer också specifika krav på bl.a. personal- och materieluppfyllnad samt utbildnings- och övningsläge. Styrningen och uppföljningen bör för att ha hög verkan sträva efter konkretion, enkelhet och transparens, internt inom Försvarmakten och i relationen regeringen – myndighet. Det behövs också i ökad utsträckning tillförlitliga och över tiden jämförbara data om relevanta delar av försvarets utveckling. Att Försvarmakten numera är en långt mindre organisation i jämförelse med läget 1990 är ur styrnings- och uppföljningshänseende en fördel, och möjliggör därmed på ett nytt sätt både överblick och djup. Insatsorganisationen ska år 2014 bestå av ett 50-tal insatsförband (exklusive Hemvärnet) vilket ur administrativ synvinkel är en fullt hanterbar organisationsstorlek även med högt ställda krav på noggrannhet i styrning och uppföljning.

Av särskild betydelse är också att en ekonomistyrning och redovisning knuten till insatsförbanden kommer till stånd. Utan en sådan är det oklart vad det kostar att sätta upp ett förband med vissa beredskapskrav och vad det kostar att utnyttja förbanden i olika typer av insatser. Uppgifter om detta behövs för att kunna uttala sig om huruvida Försvarmaktens ekonomi är i balans eller ej. Ekonomisk styrning och kontroll behöver i ökad utsträckning fokuseras på detta. Under senare år har statsmakternas ambition även inbegripit att fördela om pengar från stödverksamhet till kärnverksamhet inom försvaret. Begreppen är inte helt enkla att definiera, och det som kan uppfattas som stöd från ett perspektiv betraktas av andra som mer eller mindre omistlig kärnverksamhet. Ansträngningar för att åstadkomma en ekonomisk omfördelning mellan dessa storheter har dock bl.a. gjorts efter 2004 års försvarsbeslut och tillhörande utredningar. Ett problem för att nå

framgång i detta sammanhang har varit att närmare bedöma hur frigjorda medel använts i Försvarmakten. Även detta är exempel på utvecklingsmöjligheter i försvarets ekonomistyrning där sambandet mellan ekonomi och verksamhet behöver förstärkas.

Slutligen bedriver Försvarmakten en verksamhet som nog är väl lämpad för den ibland omdiskuterade resultatstyrningen i staten, genom att dess prestationer i form av insatsförband har (eller borde ha) en konkretion som andra mer typiska delar av statlig förvaltning kan sakna. I synnerhet med den inriktning som formulerats för försvaret genom inriktningsbeslutet 2009. Ur statsmakternas horisont blir styrningen på produkten därmed det väsentliga och inte en traditionell styrning av produktionsfaktorerna. Även om principiella beslut har fattats är det viktigt att Försvarmakten och de övriga myndigheterna inom försvarsområdet har tillförsikt och förmåga att hålla styråran rakt i det kommande genomförandet, och för att markera att försvarsreformens ledmotiv om användbara och tillgängliga insatsförband är bestående. Skapandet av sådana insatsförband kräver fokusering på målet, prioriteringar och uthållighet.