Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer

Ola Hedin

Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2011:2

REGERINGSKANSLIET
Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23552-2

Förord

Det svenska försvaret har förändrats dramatiskt under de senaste två decennierna. Insatsförbanden inom armén har minskat med drygt 90 procent och territorialförsvarsförbanden har avvecklats helt. Antalet stridsfartyg och stridsflygplan i insatsorganisationen har minskat med ca 70 procent eller mer. Hemvärnet har reducerats med 75 procent och värnplikten i fredstid har avskaffats.

Försvarets kostnadsutveckling uppvisar inte samma dramatik. Försvaret kostar årligen drygt 40 miljarder kronor. Under den aktuella perioden har kostnaderna minskat med ca 15 procent i fasta priser. Hur kostnadsutvecklingen så uppenbart kan avvika från verksamhetens volymutveckling är i sig en intressant fråga. En för framtiden minst lika intressant fråga är vilken verksamhetsvolym och kvalitet vi kan förvänta oss vid nuvarande kostnadsnivå. Att sådana frågor behöver ställas förklarar varför Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhällsekonomiska avgöranden – intresserar sig för området.

I denna rapport till ESO beskriver och diskuterar Ola Hedin de försvarsreformer som genomförts under de senaste 20 åren och några av de lärdomar som kan dras av dem inför framtiden. Redogörelsen tar sin utgångspunkt i två med tiden alltmer uppenbara omständigheter som blev avgörande för försvarets drastiska omställning: bedömningen att det saknas en yttre militär hotbild och stora brister i försvarets funktionsförmåga.

Ingendera kan förklara den stora skillnaden mellan verksamhetens omfattning och kostnader. Den kan bara förklaras av kraftigt ökade utgifter för kvarvarande verksamhet. Till en del beror kostnadsökningen på fullt rimliga faktorer som t.ex. en ambition att göra kvarstående förband användbara, ett ökat deltagande i internationella insatser och stigande materielkostnader till följd av höjda

prestandakrav. Men, de ökade kostnaderna har också orsaker som ur ett effektivitetsperspektiv får anses vara mindre försvarliga.

Författaren pekar här bl.a. på att befälstätheten per förbandsenhet har ökat kraftigt under perioden samtidigt som värnpliktiga officerare och reservofficerare utmönstrats till förmån för yrkesofficerare med förväntningar på livslånga karriärer. Yrkesofficerarna utgör den största komponenten i Försvarsmaktens personalkostnader. I takt med att kärnverksamheterna har minskat, har det uppstått ett allt större överskott av yrkesofficerare i förhållande till insatsorganisationens behov. Administrativa kring- och överbyggnader har i relation till detta ökat med stigande samkostnader som följd.

En av de viktigare slutsatserna av detta är enligt författaren att hela verksamheten tyngs av löpande kostnader för officerare som av kompetens- eller behovsskäl inte kan eller bör ha befattningar i insatsorganisationen. Detta problem måste lösas för att målet om ett användbart försvar ska kunna nås inom rådande ekonomiska ramar. I rapporten skisseras några möjliga lösningar.

Nedläggningar i Försvarsmaktens grundorganisation leder inte till några större effektiviseringar om de kombineras med stora omplaceringar av personal. Likaså bör verksamhetsomflyttningar som innebär behov av nyinvesteringar undvikas, eftersom investeringar av detta slag riskerar att motverka de besparingar som eftersträvas. En relaterad slutsats är att det framgent finns goda skäl att se över även andra enheter i försvaret än regementen och flottiljer – t.ex. de olika skolor, utvecklingscentra och stödmyndigheter som svarar för en stor del av försvarets resursförbrukning.

Avslutningsvis konstaterar författaren också att försvarets planering karaktäriseras av en begrepps- och analysapparat som är svårtillgänglig och inte skapar tillräckliga möjligheter att följa upp och styra verksamheten. Ingående analyser till trots, så är det alltjämt svårt att med bestämdhet avgöra vilka verksamheter som kostar vad, och vad de borde kosta. Tillsammans med de fortsatt stora utmaningar som reformeringen av försvaret står inför, talar detta enligt författaren för att inrätta en från den operativa nivån oberoende funktion för systematisk granskning och analys av verksamheten.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Yvonne Gustafsson, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang, ansvarar dock författaren själv för innehåll, slutsatser

och förslag i rapporten. Det är min förhoppning att den ska utgöra ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet med att reformera försvaret.

Stockholm i april 2011

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Innehåll

Sammanfattning **11**

Summary **29**

1 Inledning **47**

1.1 Problembeskrivning 48

1.2 En analysmodell 50

1.3 Disposition, avgränsningar och material 59

2 Förhistorien **63**

2.1 Den första efterkrigstiden 63

2.2 1958 års försvarsbeslut och efterföljande modernisering 67

2.3 Moderniseringen saktar in 69

2.4 Kommentarer 78

3 Försvarsmaktens uppgifter och ekonomiska ramar **85**

3.1 Försvarsbeslutet 1992 85

3.2 Försvarsbeslutet 1995/96 86

3.3 Försvarsbeslutet 1999/2001 90

3.4 Försvarsbeslutet 2004 97

3.5 Försvarsbeslutet 2009 103

3.6 Kommentarer 108

3.6.1 Fortfarande möjligt att behålla en stor organisation? 108
3.6.2 Internationella insatser och reduktion av ekonomiska ramar (1) 109
3.6.3 ”Massförsvaret” avvecklas och reduktion av ekonomiska ramar (2) 111
3.6.4 Anpassningsprincipen 113
3.6.5 Omställningen kärvar, NBF och reduktion av ekonomiska ramar (3) 114
3.6.6 Användbart och tillgängligt försvar 116
3.6.7 Vad driver omställningen av försvaret? 118

4 Krigs- och insatsorganisationen 121

4.1 Försvarsbeslutet 1992 121

4.2 Försvarsbeslutet 1995/96 122

4.3 Försvarsbeslutet 1999/2001 123

4.4 Försvarsbeslutet 2004 125

4.5 Försvarsbeslutet 2009 129

4.6 Kommentarer 135
4.6.1 Modern eller inte? 135
4.6.2 Arméns fältförband 137
4.6.3 Territorialförsvar och hemvärn 141
4.6.4 Marinen och flygvapnet 143
4.6.5 ”Registerförband” och andra förband för internationella insatser 146
4.6.6 Har vi ”rätt” insatsorganisation? 149

5 Personalfrågor 155

5.1 Försvarsbeslutet 1992 155

5.2 Försvarsbesluten 1995/96 156

5.3 Försvarsbeslutet 1999/2001 159

5.4 Försvarsbeslutet 2004 164

5.5 Försvarsbeslutet 2009 169

5.6 Kommentarer ... 173
5.6.1 Personalvolymerna ... 173
5.6.2 Var tjänstgör officerarna? ... 177
5.6.3 Befälsstrukturen – ålder och grad ... 180
5.6.4 Mot ett nytt befälssystem ... 186
5.6.5 Avvecklingsfrågor ... 189
5.6.6 Gruppbefäl, soldater och sjömän ... 196

6 Avslutande diskussion ... 199

6.1 När börjar omställningen och varför? ... 199

6.2 Organisation och ekonomisk ram ... 201

6.3 Mål eller medel? ... 207

6.4 Besparingsstrategin ... 220

6.5 Styrningen av försvaret ... 232

Referenser ... 243

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 uträckning 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. Besluten 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 territorialförsvarsförbanden, 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 stridsledning- 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 ojämförligt 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 förvarsbudgeten 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 utfall 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 utvecklingssatsningar 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 övningsverksamhet 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. Försvarsmakten har i de genomförda insatserna mött internationellt erkännande. I volymmässiga termer har insatserna ökat i jämförelse med den krympande krigs-/insatsorganisationen och minskade grundutbildningsvolymer 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 år 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 länge 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 uppräkning 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 Försvarsmakten, 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 förvarsbeslutet 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 Försvarsmakten 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 värnpliktssystem 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 betjäningsfunktioner 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 utbildningsvolymer 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 nyexaminerade 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 yrkesofficerare 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 förutsättningar 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 synts 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 etablissemang 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 kostnadseffektivitet önskas behövs ytterligare åtgärder, varav flera diskuterats i myndighetsrapporter och i det offentliga trycket under de senaste två decennierna. Exempel på sådan 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 behöver genomföras om önskan är att framför annat prioritera en ökad verkansgrad av satsade lönemedel 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 avvecklingsåtgärderna 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 specialistofficerare 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 utbildningsvolymer, tjänstgöringstid i befattning, tillämpning av förflyttningsskyldighet för fullmaktsanställda 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 Försvarsmakten och i relationen regeringen – myndighet. Det behövs också i ökad utsträckning tillförlitliga och över tiden jämförbara data om relevanta delar av försvarets utveckling. Att Försvarsmakten 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 Försvarsmaktens 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 Försvarsmakten. Även detta är exempel på utvecklingsmöjligheter i försvarets ekonomistyrning där sambandet mellan ekonomi och verksamhet behöver förstärkas.

Slutligen bedriver Försvarsmakten 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 Försvarsmakten 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.

Summary

Sweden today has modern and high-quality armed forces that are undergoing extensive reform. This reform process is intended to make Swedish defence more usable and available, with the aim of being able to accomplish tasks asked of it by the government authorities. This is the principal message from the Riksdag and Government in the 2009 decision on the orientation of defence. Further qualifications are that Swedish defence should be mobile, flexible and have some endurance. There should be planning with regard to how it should be possible for the defence organisation to be used: in Sweden, in the immediate region and in operations outside the immediate region. The instrument with which to accomplish this is the operational unit (sometimes called war unit), which should be capable of accomplishing various tasks in all cases and with short response times. The financial level according to the current orientation is around SEK 40 billion annually. Raised aspirations have to be offset against rationalisations and lowered aspirations. The idea is that more efficient use of resources in defence is to be ensured and that appropriations should be sufficient to accomplish more.

These may appear to be reasonable and natural objectives for armed forces, but they also pose challenges. Swedish defence has served various purposes over a long period – sometimes explicit, sometimes not – leading to recurrent conflicts of aims. Introducing usable and available defence within a given financial framework means that activities that have previously been undertaken need to the changed, accorded lower priority or abandoned. This may be difficult, particularly when activities such as training, development of military equipment or planning and administration have de facto been dominant elements in defence activities over a long period of time. This is evidenced by recurrent attempts to convert "defence held in reserve" to something that is to actually exist "here and

now", to use a couple of the expressions that have been used in the defence debate over a long period. These difficulties and inertias are nothing to be surprised or to moralise about, but are something that should be openly recognised and explicitly included in calculations when defence is reformed. Phasing-out needed as a consequence of changed tasks or circumstances can very often be as demanding as development.

The subject of this report is the change-over in military defence in Sweden between 1990 and 2009. The start year is determined by the changes in security policy following the fall of the Berlin Wall and the break-up of the Soviet Union. The end year is determined by the orientation of defence decision in 2009, which among other things signified an end to conscription in peace-time. The 2009 decisions were thus the first in a qualitative sense to start fundamentally changing what are referred to in the report as the production factors of defence. The purpose of the report is to provide an overview description and analysis of development in military defence with regard to tasks, organisations, personnel and efficiency. The descriptive presentation is based on the Governments' defence resolution bills over the period. Possible lessons for the future are discussed on this basis.

An analytical model divided into the production factors of personnel, infrastructure and military equipment and industry is used in the report. The production factors are combined as the Armed Forces output (product) in the model: usable and available operational units. The production factors may contribute to a greater or lesser extent to the organisation of operational units, for instance as a consequence of how well the production factors have been optimised or have been changed over from the situation with regard to the old defence organisation. During a change-over period, the part of the production factor that only contributes to the organisation of the organisational units to a small extent may be significant. The production factor of personnel is examined in depth in this report.

*****

There are a number of events, decisions and enforcements of both an external and internal nature between 1990 and 2009. In terms of security policy, the Baltic is now surrounded by states that are NATO members, with the exception of Sweden, Finland and

Russia. All the states in the immediate region of Sweden are, in addition, members of the EU except for Norway and Russia. International peace-supporting operations – and not defence of the territory against armed aggression – have, in practice, become a decisive task for the Swedish Armed Forces in several (but not all) respects over a number of years. In 2009 Sweden issued a declaration of solidarity in security policy that covers EU Member States, together with Norway and Iceland. Under this declaration, Sweden should also have the capability to lend and receive military support.

A fundamental principle in the report is that the change-over in defence is not just a consequence of an improved or changed security policy situation for Sweden. On the contrary, it took a number of years before this had an impact in a change in the tasks of the Armed Forces (1995/96) and even longer before the large war-time organisation of hundreds of thousands of men came to an end (1999/2001). An important factor in the change-over of defence, principally the army based on conscription, was that this was barely capable of accomplishing its envisaged tasks at the end of the Cold War. The deficiencies in military equipment were too great and the quality of personnel too low for this purpose. Ambitious attempts were made to modernise the army in the 1990s, but the levels in the defence economy – given the priorities that were set – were not sufficient even to support an army organisation reduced by half and at the same time to meet reasonable requirements for capability. Very large organisational cuts were therefore made in the defence resolutions of 1999–2001 and 2004, so that the Army organisation was eventually consolidated at around a tenth of the brigades and battalions that had been formally organised 15 years previously. The second half of the old Army, the very simply equipped territorial units, was disbanded from 2004 on. A very large organisational phase-out was consequently carried out which among other things would have decisive consequences for the supply of personnel to the defence organisation. At the same time, the change in quality of military equipment reflected substantially lower tolerance of losses than had been understood to apply in Sweden up to the start of the 1990s.

But military defence was far from the homogeneous organisation that the Armed Forces, a combined authority since 1994, might suggest. The Air Force was the armed service that in

many respects was the opposite of the Army. Professionalised with essentially employed personnel (with the exception of the air base organisation) and with the heaviest defence-industry segment attached to it), the Air Force was modern, quantitatively significant, well equipped and in other respects fully bore international comparison. But as a consequence of technical and tactical development in the outside world – which was noted in this area – and the needs in terms of business economics to provide the aviation industry with development and production orders, the period 1990–2009 also signified extensive turnover of equipment. The Viggen system delivered during the 1970s and 1980s was replaced by the JAS 39 Gripen in various versions and with multi-role capability. The Air Force consequently also underwent extensive quantitative reduction (as in previous replacements of equipment), and after the 2004 Defence Resolution was around a third the size it had been at the end of the Cold War. Now, however, the Air Force was equipped with the ultra-modern versions JAS 39 C/D, with the impressive number for this small country of 100 combat aircraft in the operational organisation, but with less redundancy in weaponry and in the air command and control and air base functions.

Between the radical change in the Army and the more regular modernisation of the Air Force (the Air Force has been supplied with a new type or version of combat aircraft every decade since the 1950s) came the smallest armed service: the Navy. The Navy had long received a substantially smaller share of the defence budget than its two big brothers, but also underwent development reminiscent of that of the Air Force, with increasingly professionalised activity, with the exception of the coastal artillery. The quality of equipment in the high-quality units was high, and the period 1990–2009 here too brought modernisation, with new surface combat vessels and submarines. At the same time as this new equipment was being provided, however, the number of ships steadily declined and after the 2004 Defence Resolution settled at around 7 surface combat vessels and 4 submarines in the operational organisation, excluding support and command vessels etc. The Navy had consequently also undergone extensive quantitative reduction coupled with modernisation of hardware, where the now more versatile surface combat vessels numerically totalled around a fifth and the submarines a third of the size of the fleet at the end of the Cold War. The coastal artillery, focused on

engaging a hostile invasion fleet, exemplified an armed service that was almost completely disbanded. The amphibious corps, its successor, came to consist of one battalion after the 2004 Defence Resolution.

A conclusion to be drawn from this is that the change-over in the defence organisation has to a large degree been driven by an increase in the quality of hardware in the operational units, but with the JAS Gripen 39 dominant in financial terms. A very severe organisational reduction, which has also been the general trend in other countries in Europe, has been fundamental to this in a given framework of resources. The performance of the operational units has improved, particularly with regard to what are known as platforms, such as ships and aircraft. The average organisational unit is therefore incomparably better equipped today than 20 years ago, which does not rule out there still being deficiencies and "imbalances" that in various ways affect the usability of the units. Dealing with these will be an important priority over the next few years.

Consequently the share of equipment appropriations out of the total defence budget was high over the period 1990–2009, peaking in the late 1990s and early 2000s. Modernisation of equipment has principally taken place through the supply of equipment developed and produced by defence industry operating in Sweden, which has been successfully active in around 20 high-quality segments, including command and control systems, combat aircraft, surface combat ships, submarines and combat vehicles.

The recently introduced military equipment supply strategy, which as a primary alternative refers to upgrading of the existing equipment in the Armed Forces, can be viewed in this light. The strategy additionally presupposes increased procurement of proven equipment (fully developed and in series production). Supply of equipment is to be regarded as a means of satisfying the needs and design of the operational organisation. According to the Government strategy, new equipment should only be developed when there are no other alternatives. There has thus been a focus on supply of military equipment in official publications in a way that had barely been the case previously, but where application is now ahead of us. Notable outcomes of this strategy already visible are, however, the procurement of a new armoured personnel carrier, which is an existing Finnish-made vehicle, and the procurement of new medium-lift transport helicopters for which

there is no manufacturer operating in Sweden. The fact that extensive new development of equipment will also take place in Sweden is exemplified by the decision to develop a new generation of submarines over the next decade. A fundamental limitation is, however, that a defence budget at the present level will barely be able, in the longer term, to finance development investments in a large number of segments and at the same time finance broadly building up usable and available units and conduct operations with these units.

Defence in the past 20 years has in certain parts and in various respects been "professionalised", particularly as an effect of participation in international exercises and operations, in several cases in demanding circumstances. Many younger officers, particularly in the Army but in recent times also in the Navy, now have experience of service in operations, which at lower unit level have replaced earlier exercise activity as an opportunity for commanding units in the field. Younger officers will therefore have a different formative picture of the activity of defence than immediately preceding generations, which may be beneficial to the change-over in the defence organisation. Together with the modernisation of equipment just mentioned, the international operations have probably been the most important driver of the change in defence. The Armed Forces have encountered international recognition in the operations they have carried out. In terms of volume, the operations have increased in comparison with the shrinking operational organisation and reduced volumes of basic training of conscripts. The numbers of deployed soldiers decided upon is, however, substantially lower in absolute terms than the long-term political objectives and has been so for most of the period.

Do we have the "right" operational organisation after 20 years of organisational changes? Given the circumstances that have existed, the answer should, in the main, be yes. The formulation of the present-day operational organisation has been dictated for 10 years by the lack of a direct military threat against Sweden, with priority given to the international operations together with various forms of development activity, for example network-based defence. But in addition, the most important element in the formulation of the defence system has been to preserve an organisation that can maintain skills in the various types of units considered to be necessary in order to be able – if the situation in the outside world

changes – to defend Sweden against armed aggression. Also included here are very high-quality combat forces such as modern mechanised army units and submarine and combat aircraft units. It has been possible to develop functions that have been neglected previously, for instance in the area of command and control, but where work remains to be done before the specific operational organisation applications are in place. On the down side there are, for instance, the shortcomings in creating a helicopter-borne light army unit, where trials have now been discontinued after about ten years. Nor does preservation of organisational breadth in itself say anything more specific about the usability and availability of the remaining units under different operational conditions, although it is reasonable to assume that the deficiencies of equipment in the units of the operational organisation in several respects ought to be limited now that such a powerful consolidation has taken place.

If the breadth of operational units now existing can be preserved, which has been the intention, the number of units and sub-units included in them in many areas is low. This is particularly the case in the Army and the Navy. This is not an immediate problem in the current security policy situation. Nor is it a problem in relation to current ambitions for participation in operations, but a further force reduction in the Army from levels decided upon in 2009 would probably bring about a need to review the objectives for participation in missions. Nor can a deterioration in the security policy situation be ruled out in the longer term, including an increase in military capability in the immediate region of Sweden. If demands are made in the future for defence to act in an operationally effective manner, the present-day quantity of operational units in several areas will be scarcely sufficient and their endurance in various respects will be limited. If wishes to deal with such circumstances were to arise, this in turn would make demands on time, funding, knowledge and infrastructure. What can be done in the present-day security policy situation is to ensure that freedom of action in various areas is not excessively impaired. Usable operational units are essential to maintain and develop capability to accomplish military tasks.

Levels of appropriations are important in all central government activity, in real and symbolic terms. Political prioritisations are often manifested in changes in monetary allocation. Many countries endeavoured after the end of the Cold War in 1989 to reduce their defence budgets and collect a “peace dividend”, as a

political expression of will or out of necessity due to difficulties with government finance. In Sweden it was not until the 1995/96 Defence Resolution that a reduction in appropriations in defence took place, with the exception of the crisis settlement of 1992. This was followed by further financial reductions in the defence resolutions of 1999/2001 and 2004, including removal of the "technology factor" for adjustment of appropriations for military equipment. In simplified terms there was approximately a reduction of 10% (SEK 4, 4 and 3 billion respectively in annual appropriation level) in each defence resolution, although the actual structure and compensation differed. Despite the reductions in appropriations decided upon, the financial outturn shows that the level of appropriation in inflation-adjusted terms was relatively unchanged over the period 1990 to 2004, after which budget appropriations started to fall. In 2009 these amounted to around 85% of the budgeted appropriations in 1990 (at 1990 prices). What came about after the 1995/96 Defence Resolution, however, was that the share of defence in GDP fell, from around 2.4% in 1990 to around 1.3% in 2009. The share of defence in Swedish government expenditure was roughly halved between 1990 and 2009, from around 8% to around 4%. Measured in these terms, central government has been able to achieve a "peace dividend", as it has been possible to allocate a substantially greater share of GDP and the government budget to other expenditure or to fund tax reductions than in 1990. Despite these comparisons (often used in international comparisons) it is, however, still difficult to give a clear answer as to what defence actually costs (or ought to cost), which is the subject of further comment below. Nor does the change say much about efficiency in the defence economy, that is to say the ratio between input and output.

*****

What continued development opportunities are there in defence? If the issue is to be addressed from the point of view of efficiency and effectiveness, it is necessary to delve a little deeper into the production factors of defence. Special attention is focused in this report on the single largest cost item in the Armed Forces, personnel. It is important to remember once again in this context that the theme throughout the period 1990-2009 is that "scene of deterrence" in the security policy of the late Cold War (which, it

should be mentioned for the sake of correctness, also contained high-quality units) is to be replaced by defence which is mainly or entirely to be fully usable and available. This is a great change, the extent of which should not be underestimated. A description of problems and aspiration for change which in some respects are more open are evident in official publications from the 1999/2001 defence resolution onwards, which in several respects can be regarded as a watershed. Some of the concepts and ideas that recur later are launched here, such as operational defence as a counterpart to the old invasion-based defence. The principle of adaptation also reached its zenith here in official publications, in part as a response to the large organisational reductions. Large quantitative reductions were made in order to accommodate an operational organisation with existing high-quality accessible operational units, but where the reductions, despite their size, proved insufficient in the run-up to the next defence resolution with the requirements for savings which it contained.

A significant circumstance in the 1999/2001 Defence Resolution was, however, that this essentially preserved the formulation of defence production factors, despite the sharp reductions in the basic and operational organisation. A traditional production perspective was largely preserved. Conscription remained the obvious and, above all, only model for supplying the Armed Forces with soldiers, and this completely dominated activity in the Army's regiments. This was the case while the units now also had to be capable of being used for international operations with short response times and in demanding circumstances. Alongside this situation the volumes of military units have, however, fallen to a level at which only a small part of the annual cohort of men could be given places for basic training, despite the time a conscript was assumed to be in a positioned in an operational unit after basic training having been cut to a minimum. As a consequence of this the mobilisation unit exercises ceased completely, conditions necessary in practice for a functioning conscript system of the Swedish kind. If not formally, conscription increasingly became voluntary in nature. Opposition from the government authorities to professional lower ranks in the Army was slightly softened in the 2004 Defence Resolution, after which the Armed Forces were allowed to employ professional soldiers to make up the rapid-reaction force for the EU (Nordic Battle Group). The basic and advanced training of this force periodically

came to dominate activity in the Armed Forces. In practice a mixed form of conscription and professional soldiers was established. In comparison with the Army, the Navy and Air Force have long been principally manned by professional military personnel (in the form of officers) except for service functions or other simpler positions.

The system of ranks was not reformed to meet increased requirements of usability at the same time, nor in response to the radically reduced number of positions in war/operational units. The latter had been regarded until some time in the 1990s as dictating the number of officers in various ranks and had determined training volumes at schools and in promotions. In line with the 1999/2001 Defence Resolution, the number of units in the operational organisation was slashed and an increasing proportion of full-time professional officers could not be accommodated in the new but smaller operational organisation, a state of affairs which has actually occurred since the early 1990s. This tendency was accentuated by further sharp quantitative reductions in the operational defence operation in the 2004 Defence Resolution.

A new factor in the 1995/96 defence resolution was that participation in international peace-support operations became an ordinary task for the Armed Forces, alongside defending Sweden against armed aggression. Despite this new task, the obligation to serve in international operations for officers, as noted at the time of the 1999/2001 and 2004 defence resolutions, was not regulated until the autumn of 2010, although with application for newly qualified officers from 2004. A necessary consequence of a political orientation that has long been applicable has thus been put into effect.

Another imperfection in the common system was and is that it was characterised by a high average age – over 40 – an age which the average officer for performance reasons is no longer suitable for service in operational units in most cases. Of the approximately 9 700 professional officers who were employed in the Armed Forces in 2009, around 5 600 or 58% were aged 40 or over. Despite an ever increasing proportion of officers in the units, it was and is difficult, in part for this reason, to find placements for many officers in an operational unit. The Swedish officer corps in addition contained, and contains, a large proportion of senior officers in relation to the total number of officers, for example in a Nordic comparison (with the exception of Norway). There was also a lack of perhaps the most important category of officers for a

defence organisation with strict requirements for usability and availability: non-commissioned officers. In brief, the structure of the officer corps has been for many years, and still is, not designed for a defence system with high aspirations for cost-effective usability and availability. In view of this situation, the orientation of defence resolution in 2009 was another watershed, as decisions were taken to allow conscription to remain dormant in peacetime, recruit soldiers on a voluntary basis and introduce a new system of ranks, important parts of which are intended to tie in with international practice.

The Armed Forces now have a great task in implementing the decisions in the personnel area, which will probably represent the greatest challenge of all over the next few years. A new cadre of military personnel is to be built up at the same time as the old model is to be phased out. The capability to recruit soldiers, seamen and non-commissioned officers needs to be built up. Good practice in a professionally run local operation in regiments, air force wings etc. is perhaps the greatest asset of the defence organisation in recruitment. The start of recruitment of (continuously serving) servicemen has gone well in many respects, particularly in view of the size of the change.

It is important to emphasise the many competitive benefits of defence in recruitment. The defence organisation offers young people professions that have characteristics that few other professions can offer. Financial and other conditions for military personnel are as favourable as in any other publicly or privately run organisation for people in equivalent age groups and with equivalent skills. Many people will gain an introduction to professional life through defence which it is difficult for the present-day labour market to offer, and being a soldier is, and ought to be, a job the individual has for a limited number of years, for organisational and social reasons. Defence recruitment is obviously dependent on the economic climate, but this is nothing unique to defence and applies to many employers, in both the public and private sectors. Work remains, however, to put all the necessary conditions in place, principally with regard to the soldiers and seamen who will not serve continuously but are among the majority who are reservists of various types, including the Home Guard. It is important to carefully weigh up the distribution between different forms of active personnel and reservists of military and civilian personnel for the cost-effectiveness of defence.

It also follows from this that cooperation between the defence organisation and the rest of society, including private enterprises, needs to be strengthened.

What is perhaps more difficult to carry out than is apparent at first glance is to change officer systems and move from a decision in principle – which was initiated by the Riksdag in 2008 – to practice. Changes, although probably regarded by many officers as desirable or necessary, based on problems to which attention has been drawn over a long period, may be deemed to be detrimental at the personal level. This may apply to promotion opportunities, material conditions or the officer profession not being capable of offering a lifetime career, the latter being mentioned by governments in bills for ten years. It can hardly be expected that structural problems in the composition of the officer corps will solve themselves. With the exception of recurrent early retirements, which have affected many people over the past 20 years, the voluntary phase-out programmes including the career switching programme in the Armed Forces have resulted in few departures. What are referred to as spontaneous departures are currently at historically low levels.

Despite generally acknowledged problems, the Armed Forces, with present-day forms of employment, do not have any cost-effective or appropriate instruments for phasing out officers under a functioning and ongoing system. The remaining option is redundancies, which to date have, however, only been associated with disbanding of units in the basic organisation over the period from 2005 to 2007. There has been a disinclination to date to define shortage of work among career officers in existing organisational units on the basis of requirement profiles designed for operational defence, with the exception that notice has recently been given of redundancies for some officers who have chosen not to have a duty of service in operations written into their employment contracts. Having said this, redundancies due to shortage of work in the longer term cannot be regarded as a suitable model to continuously keep an effective system of ranks in balance. New applications and instruments are therefore needed, of which fixed-term employment is probably the most important factor, see below. The officer corps makes up the bulk of personnel costs today and will probably continue to do so in the future. It is therefore very important to resolve these issues, for both organisational and financial reasons.

The pace of the switch to the new personnel system will to a great extent determine efficiency or the relationship between input and output in the Armed Forces. Two positive signs have become visible in 2010. One is that the Armed Forces and the trade union concerned (the Swedish Military Officers' Association) have reached agreement on the terms of employment for lower ranks (privates and seamen), entailing limited periods of employment of 8 + 4 years. The other, as mentioned previously, is that the absolute majority of career officers have proved willing to readjust their contracts of employment, so that the duty to take part in international service (as well as to serve in operations in Sweden) becomes mandatory. Both are fundamentally important steps along the road to a usable and available defence organisation.

*****

What may appear surprising is that the extensive organisational changes during the period have not led to major reductions in appropriations, or conversely that the relatively limited reductions in appropriations have not led to such great reductions in the organisation. Some attempts are made in the report to describe and explain the savings strategy applied and forces driving it, on the repeated occasions when the Armed Forces have tried to adapt to an assigned financial framework. At the time of each defence resolution up to 2004 the government authorities have noted that the security policy situation has (to varying degrees) improved, that this has permitted a smaller war/operational organisation and that the financial frameworks can consequently become smaller. As the review in the report emphasises, however, reductions in the war/operational organisation provide small savings in themselves, unless notional savings are included when future expenditure on turnover of equipment, training, exercises etc. is avoided. But in the next stage a reduced war/operational organisation has justified reductions in the basic organisation, the Armed Forces infrastructure. The single largest closures were made in the 1999/2001 Defence Resolution. A rough estimate indicates that the regiments, air force wings etc. of the basic organisation decreased in number by perhaps 70% over the period 1990-2009, although remaining units may be larger than they were 20 years ago, measured for example in number of employees.

Reported costs of premises (SEK 2.3 billion in 2009) in the Armed Forces were, however, relatively unaffected in nominal terms over the period 1999 to 2009, but have fallen by 18% in fixed prices (adjusted in line with the consumer price index). This can be compared with around 25 regiments and air force wings etc. being disbanded over the same period. Part of the explanation for the relatively modest reductions in costs of premises is that large new investments have been made in remaining establishments in connection with activity having been moved from a disbanded regiment or wing to one that remains. Rent has consequently increased as a result of additional capital expenses. The new investments in the Armed Forces infrastructure (land, facilities and premises) have totalled around SEK 7.3 billion during the 2000s. No collective evaluation has been made of the financial effects of the changes in the basic organisation from 1999 to 2009, regardless of possible operational effects as a result of closures and transfers. Ahead of the considerations on possible future changes to the basic organisation, it should be of interest to make an evaluation of defence economic and other effects of decisions taken to date, which cover, for instance, review of preliminary costings and other assumptions against outturn. Questions on which light may be shed are in what cases and in what way changes in the basic organisation have been successful and what alternative methods for achieving various aims (efficiency improvements, savings) there may be for the future.

The single largest cost item in the Armed Forces is personnel (SEK 10.7 billion in 2009). Personnel costs fell by 23% over the period from 1999 to 2009 in fixed prices (adjusted in line with the consumer price index). This can be compared with a war/operational organisation reduction in output measures of nearly 90% for the Army and around 50% or more for the Navy and Air Force (depending on type of unit) over the same period. Notice of termination of employment has been a part of the savings in the disbanding of regiments in connection with the closing-down of organisational units since the early 1990s. In the same way it has been possible for certain savings to be made in the extent to which military personnel have left voluntarily and have not chosen to be transferred to a remaining regiment or air force wing. The military personnel have not decreased in proportion to the disbanding of operational units, and the activities of the Armed Forces instead in this sense became increasingly personnel-

intensive over the period 1990–2009. This applies to the number of officers in operational units, manning in the basic organisation (for example in training activity) and the superstructure of the Armed Forces in relation to the contracting size of the operational organisation. Although some of these trends have been unavoidable or, in some cases, desirable, it is in the area of personnel that opportunities to achieve greater cost-effectiveness in future ought to be particularly good, given that usable and available operational units have to be prioritised over other activity. This may be an interesting and complementary rationalisation perspective alongside the recurring ambitions to reduce rents and support activity in the defence sector (logistics in a broad sense).

The Armed Forces' officer system therefore needs to be looked at to a greater extent from the point of view of purpose – usable and available defence – and from an economic perspective. An important change, as mentioned, is the establishment of two categories of officers in 2009. However, work remains to be done to convert the existing officer corps in accordance with this. The conversion of officers to non commissioned officer (specialistofficerare) has only affected a small number of individuals to date. However, a conversion of this kind in itself has built-in restrictions insofar as personnel de facto have the seniority, form of employment and skills they have with consequences for usability, cost-effectiveness etc. in relation to the needs of the operational organisation.

If greater usability and cost-effectiveness of personnel are wanted, there is a need for further measures, several of which have been discussed in authority reports and in official publications over the past two decades. Examples of such measures relate to application of more appropriate terms of employment for the Armed Forces, for instance with regard to length of periods of improvement. Fixed-term employment, not just for soldiers, as has now been agreed, but also for commissioned officers and non commissioned officers, are, as the Armed Forces have previously proposed, one of the changes it is appropriate to implement if the desire is to give priority in particular to greater effectiveness from pay resources invested and a rank structure designed on the basis of the needs of the operational organisation. The latter signifies a pyramid of command with a broad base and rapidly narrowing tip and where the number of officers who are automatically transferred to administrative work after 10–15 years is reduced in comparison

to what has been the case to date. The recurring phase-out measures for officers over the past 20 years can also be regarded as a symptom of the need for changed terms of employment. However, if a change-over to fixed-term employment is to be possible in practice, there is a need for special considerations on the existing population of officers, including transitional solutions. Continued reform also highlights the need to change the system of training for different ranks in order to raise the precision in resources committed, reduce the time for officers in various types of in-house training and facilitate the transition from employment in the defence organisation to the labour market outside the authority. From the point of view of officers this may mean requirements for civil university education or qualification prior to employment in the Armed Forces, while for non commissioned officers this conversely mean support with the funding of training after service in the Armed Forces has come to an end.

The governance of the Armed Forces has otherwise been partly subject to general trends in central government administration over the period 1990-2010. These general tends include a transition from more or less detailed governance by rules to more extensive governance by objectives and results, where the idea has been for the authorities to be allowed to decide on their own funds on the basis of objectives and appropriations decided by the government authorities. For the purpose of the Armed Forces the Riksdag and the Government have, however, additionally decided on localisation of the basic organisation of the Armed Forces. This type of localisation decision also exists in other areas of administration, but the defence organisation for historical reasons is in a class of its own. Another example of typical governance principles from the 1990s is the delegated employment policy within central government. Despite this general principle, the Government and the Riksdag have exercised decisive influence in the personnel area on several matters during the period in question. This has applied for example with regard to the application or termination of conscription, the options for the Armed Forces to employ soldiers for particular tasks and particular periods of time or with regard to the design and application of the officer system. The frameworks have thus been laid for the usability and availability of the Armed Forces and are examples of issues where the formulation of means has long been as important as the ends, abstract or concrete.

However, as the descriptive presentation in the report shows, other personnel-related issues have been consistently claimed by the government authorities to be issues for negotiation between the authority and the employee organisations, or issues of work management within the authority. In these respects the importance of a strict interpretation of delegated employer policy has been emphasised in the relationship between the Government and the authority. Such issues may, however, likewise determine the usability and available of the defence organisation, particularly in relation to total defence personnel costs. Examples already mentioned are obligation to serve in international operations and fixed-term employment for career officers, but rank structure and training volumes, period of services in a position, application of transfer obligation for officers with permanent commissions etc. also play a role in this context. This may raise the issue of the need for further incentives for the defence organisation to move in the direction of an increased proportion of usable and available operational units. It should be possible for the personnel area here to be used as an instrument, for example by introducing different size ranges for personnel categories and levels/ranks within these. This can be done without the positive aspects of delegated employer policy being lost.

It is of great importance for the continued reorganisation of defence – in the direction of usability and availability – that management and follow-up are focused on setting up operational units or the requirements for preparedness set by the Government or, where applicable by the Riksdag. Specific requirements also follow from this for topping up personnel and equipment and the training and exercise situation. To achieve great effect, the governance and follow-up should aim for practicality, simplicity and transparency, internally within the Armed Forces and in the relationship between Government and authority. There is also a need to an increased extent for data that are reliable and comparable over time on relevant parts of the development of the defence organisation. The fact that the Armed Forces are now a far smaller organisation compared with the situation in 1990 is an advantage from the point of view of governance and follow-up, and consequently makes both overview and depth possible in a new way. The operational organisation in 2014 is to consist of around 50 operational units (excluding the Home Guard), which from the administrative point of view are of a fully manageable size of

organisation even with strict requirements for accuracy in governance and follow-up.

It is also of special significance that financial governance and reporting linked to the operational units is brought about. Without this it is unclear what it costs to set up a unit with certain preparedness requirements and what it costs to make use of the units in various types of operations. Information on this is needed in order to be able to pronounce on whether the finances of the Armed Forces are in balance or not. Financial governance and control needs to be focused on this to a greater extent. In recent years the government authorities' aspiration has also included redistributing money from support activity to core activity in defence. These terms are not entirely simple to define, and what may be regarded as support from one perspective is regarded by others as a more or less indispensable core activity. Efforts to bring about a financial redistribution between these quantities have, however, been made after the 2004 defence resolution and associated inquiries. A problem in order to achieve success in this context has been to assess more closely how freed resources have been put to use in the Armed Forces. This too is an example of development opportunities in the financial governance of the defence organisation where there is a need to strengthen the link between finance and activity.

Finally the Armed Forces undertake an activity that is well suited to the sometimes debated governance by results in central government, in that its outputs in the form of operational units have (or ought to have) a practicality that other more typical parts of central government administration may lack. This is particularly the case with the orientation formulated for defence through the 2009 orientation of defence resolution. From the point of view of the government authorities, governance of the product is the essential factor and not traditional governance of production factors. Although fundamental decisions have been taken, it is important that the Armed Forces and the other authorities in the defence area have the confidence and ability not to waiver in the forthcoming implementation, and to highlight that the guiding principle in the defence reform of usable and available operational units remains. The creation of such operational units demands a focus on the objective, priorities and endurance.

1 Inledning

> …uppgiften att reformera den svenska försvarsstrukturen är ett osedvanligt mäktigt uppdrag. Sverige har åtnjutit en mycket lång fredsperiod. Praktiska erfarenheter av hur samhällen av vår typ reagerar på militära angrepp saknas lyckligtvis. Den militära verksamhetens ställning i det svenska samhällslivet kan knappast betecknas som stark. Krigsrisken bedöms allmänt som låg och det är svårt att riktigt föreställa sig vilket slags krig Sverige skulle kunna komma att utkämpa om det osannolika europeiska kriget skulle inträffa.
>
> *Gunnar Petri, generaldirektör vid Försvarets rationaliseringsinstitut, 1988*

Denna rapport syftar till att lämna en överblickbar beskrivning och analys av utvecklingen i det militära försvaret vad gäller uppgifter, organisation, personal och effektivitet. Utgångspunkten är läget vid det kalla krigets slut i början av 1990-talet och slutpunkten 2009. Utifrån detta försöker jag diskutera några erfarenheter som kan vara av intresse för framtida överväganden om försvaret. Målgruppen är den läsare som har ett intresse av samhällsfrågor eller statens uppgifter och särskilt personer som på olika sätt kommer i kontakt med försvaret; i politik, förvaltning eller organisationer.

Under den tid som behandlas har Försvarsmaktens närvaro på orter runt om i Sverige minskat kraftigt, samtidigt som den nominella anslagsutvecklingen i stora drag varit oförändrad. Ibland ställs frågan: hur kan försvaret alltid kosta 40 miljarder kronor när både omvärlden och organisationen har ändrats så mycket? För att försöka ge ett svar på denna fråga – och också nyansera och problematisera den – behöver både startpunkten, nuläget och vägen däremellan behandlas. Fokus i rapporten kommer att vara hur försvarets uppgifter och det viktigaste instrumentet för att lösa dessa – krigs- och senare insatsorganisation – förändrats. Därtill kommer en enkel analysmodell att användas för att försöka förklara hur insatsorganisationens förband sätts upp. Modellens kompo-

nenter, eller produktionsfaktorer som jag kallar dem, är personal, infrastruktur samt materiel och industri. En fördjupning kommer att göras inom produktionsfaktorn personal, Försvarsmaktens enskilt största kostnadsslag. Övriga produktionsfaktorer behandlas endast översiktligt.

Några mer preciserade frågor har varit vägledande för arbetet. När börjar omställningen av försvaret och varför? Vad har statsmakterna velat åstadkomma med omställningen? Vad har betraktats som mål respektive medel? Hur förändras försvaret kvantitativt och kvalitativt och hur relaterar detta till ekonomin? Har det gått att styra försvaret dithän statsmakterna velat? Och inte minst viktigt: vilka erfarenheter är viktiga att bära med sig i den fortsatta omställningen? Jag hoppas i den fortsatta framställningen i någon mån kunna besvara dessa frågor.

1.1 Problembeskrivning

Ett militärt försvar är under fredstida förhållanden en trögrörlig verksamhet. Dess förtjänster och problem är en konsekvens av beslut och icke-beslut med tillhörande överväganden under lång tid, kanske de senaste 30–40 åren eller ännu längre tid. Och detta både materiellt och personellt. För de flesta länder tar det långt tid innan säkerhetspolitiska förändringar leder till åtgärder på försvarsområdet, i synnerhet om det innebär ökade kostnader som därmed tränger ut andra statsutgifter. Oavsett hur skicklig man är på att tolka omvärlden och dra relevanta slutsatser, är ledtider från beslut till fullbordan – i frånvaro av ett yttre tryck – ofta lång för att utveckla förband och materiel. Likaså kan det ta lång tid att avveckla resurser som inte behövs och därmed frigöra ekonomiskt utrymme för en i en ny säkerhetspolitisk situation mer angelägen verksamhet. En medvetenhet om det nu sagda är viktigt i sak, men är också viktigt för att kunna bedriva en konstruktiv diskussion kring försvaret.

Försvarsmakter har generellt en grundläggande förutsättning som skiljer dessa från de flesta organisationer. Med undantag för ett fåtal stater används försvarsmakter normalt inte och när de används så är det på marginalen. För svenskt vidkommande har detta i huvudsak gällt i 200 år, med reservation för beredskapsåren under världskrigen. Men det som medborgarna kan vara tacksamma för är samtidigt problematiskt för organisationens inre liv, dess

incitament och utveckling. Det finns ingen självbevisande måttstock som kan bestämma om organisationen är framgångsrik eller inte. Det finns inga givna avkastningsmått som i ett företag på en marknad. Det finns inga brukare eller medborgare som använder försvaret likt offentliga tjänster i övrigt och som därmed kan signalera tillfredställelse eller missnöje. Utan marknadens eller brukarnas disciplinerande effekt kan incitamenten att prioritera ett givet mål vara svagt.

I fokus för denna rapport kommer stå målet om att sätt upp ett användbart och tillgängligt försvar och framför allt de insatsförband som detta försvar ska bestå av. Invändningar kan dock resas mot att ta detta mål för givet och i synnerhet när ett sådant mål kommer i konflikt med andra mål och intressen. Försvarsfrågorna har en tendens att påminna om varandra mellan olika stater, där vissa problem verkar vara inneboende. Den svenska försvarspolitikens frågor är således inte alltid speciellt svenska. Snabbt stigande kostnader för utveckling av krigsmateriel, olämplig personalstruktur i olika avseenden, välpositionerade intressegrupper och regional- eller lokalpolitik knutet till militär infrastruktur och försvarsindustri finns i många länder i varierande grad.[1] Att styra en försvarsmakt mot ett givet mål är därför många gånger svårt, även i jämförelse med annan statlig verksamhet.

Att försvaret inte används i en vanlig organisatorisk bemärkelse är alltså centralt att beakta när man analyserar dess resultat och effektivitet. Den reservation som måste göras rör den användning på marginalen som försvaret i fredstid omfattas av. Det mest synbara inslaget i det svenska fallet är enheter insatta i internationella insatser. Men också flygvapnets och flottans insatser inom ramen för att hävda Sveriges territoriella integritet är former av användning som i viss mån ansluter till förbandens tänkta uppgifter i högre våldsnivåer och krig. En internationell insats av den typ som svenska förband deltagit i under de sista femtio åren eller en integritetshävdande insats motsvarar dock inte de krav på uppträdande eller våldsanvändning som skulle möta Försvarsmaktens förband i ett krig mot en kvalificerad motståndare. Det är därmed vanskligt att använda numerärt begränsade insatser i lägre konfliktnivåer som en huvudsaklig måttstock för att bedöma effekt och effektivitet i Försvarsmakten som helhet, vilket inte hindrar att

[1] Se Chalmers (2010), s. 6 för en kommentar inför översynen av försvaret i Storbritannien.

dessa insatser är en av flera parametrar som är intressanta att bedöma och i tillämpliga fall mäta.

En ytterligare, kanske uppenbar, omständighet påverkar även försvaret ur effekt- och effektivitetshänseende. I en kommande ESO-rapport konstaterar författaren att:

> De framgångsrika offentliga organisationerna är ofta utsatta för någon form av konkurrens – jämförelser med andra, liknande (även privata) organisationer, hot om att mista uppgifter eller möjligheter att dra till sig nya uppgifter från andra organisationer. Uppdragsgivarna är starka och ställer uppfordrande krav på resultat.[2]

Det finns knappast något privat alternativ till en försvarsmakt i statlig regi, givet att medborgarna ställer höga krav på kontroll och insyn i denna typ av våldsmonopol.[3] Men även andra konkurrensmekanismer kan i fallet med försvaret vara svagt representerade. Jämförelser mellan den svenska och andra staters försvarsmakter har i viss utsträckning börjat göras de sista fem åren, från att tidigare betraktats som aparta eller omöjliga att göra då de svenska förhållandena ansetts vara unika. Länge har vissa av de särpräglade dragen i den svenska försvarsmakten setts som positiva kvaliteter i sig vilket gjort hänvisningar till andra staters lösningar, t.ex. för att höja effektiviteten, poänglösa. Här verkar dock en förändring vara på gång.[4]

Härtill rymmer värderingen av försvarsmakter och militär förmåga ytterligare en dimension värd att beakta. Militär förmåga har sällan ett absolut värde utan främst ett relativt dito. Ett förband med en viss personell och materiell nivå kan i allt väsentligt bara bedömas utifrån den situation den ska uppträda i och mot vilken motståndare den ska möta.

1.2 En analysmodell

Den senaste försvarspolitiska propositionen heter *Ett användbart försvar*, en bestämning som, för att citera en annan ESO-rapport,

[2] ESO 2010:8, s. 21.
[3] Detta hindrar inte att det finns privata företag som rör sig i gråzonen mellan säkerhetstjänster och militär verksamhet. Detta kan ur demokratisynpunkt vara ett problem.
[4] Ett tidigt exempel på försök till systematiska jämförelser mellan Sverige och de nordiska staterna finns i SOU 2005:96. Ett annat exempel är FOI:s projekt om strategisk styrning av försvaret, se t.ex. ”Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser”, Nordlund m.fl. (2008).

”är en uppmaning som sällan förekommer inom andra större politikområden.”[5] Men givet att tidigare tillstånd inte är en olycklig slump, måste medborgaren utgå från att det är ett antal övervägda beslut och icke-beslut som lett fram till att försvaret befunnit sig i ett annat läge än det eftersträvade. Och därmed är vi inne på frågan hur man ska försöka begripliggöra försvarets utveckling och få en åtminstone nöjaktig förståelse för var vi befinner oss i nuläget och vilka krafter som utövat inflytande. I det följande ska en analysmodell skisseras i syfte att underlätta denna förståelse och skapa en teoretisk ram för fortsatt beskrivning och fortsatta resonemang.

Ordet användbart syftar på att själva förbanden (insatsförbanden eller krigsförbanden, här är nomenklaturen vacklande) ska vara användbara. Ett ytterligare adjektiv brukar komplettera, att förbanden ska var tillgängliga. I detta ligger en tidsdimension. Förbanden ska inte vara användbara i en avlägsen framtid och efter materiella och personella kompletteringar utan omedelbart eller i alla fall snart. Inom stora delar av försvaret är detta är en hög ambition i jämförelse med den tidigare praktiken.

Men även tidigare har Sverige under olika perioder haft, åtminstone nominellt, högt ställda krav på egenskaperna hos krigsorganisationens förband, t.ex. under det kalla kriget. Kraven på förbanden (som länge beslutades av regeringen) omfattade bl.a. vilka *uppgifter* som skulle kunna lösas, t.ex. att slå en motståndares kvalificerade förband, *beredskap* i olika avseenden innebärande att förbanden skulle kunna göra detta efter viss mobiliserings- och förberedelsetid samt *uthållighet* eller den tid som uppgifterna skulle lösas givet vissa förutsättningar.

Utgångspunkten i det följande är att Försvarsmakten, utifrån av riksdagen och regeringen angivna uppgifter, ska åstadkomma vissa produkter i form av krigs-/insatsförband med tillhörande kvalitativa egenskaper. Detta ska ske så kostnadseffektivt som möjligt. De viktigaste (fysiska) produktionsfaktorerna för att åstadkomma ett givet insatsförband förutsätts vara *personal, materiel* och *infrastruktur*. Analysen inkluderar således inte immateriella beståndsdelar i en försvarsmakt som t.ex. doktrin och motivation. Produktionsfaktorerna kan spela olika roller och kan i varierande grad både var förutsättningar för att skapa produkten och ingå som en del av produkten. Förhållandet varierar mellan

[5] ESO 2010:1, s. 19.

försvarsgrenarna. Armén, vars huvuduppgift under lång tid i praktiken bestått i att grundutbilda värnpliktiga, kan under de gångna decennierna liknas vid en fabrik. Här har kopplingen till krigs-/insatsförbanden i de tre produktionsfaktorerna varit indirekt eller svag, och allt mer så efter att systemet med krigsförbandsövningar slopades. Flygvapnet ligger i andra änden där kopplingen till insatsförbandet i en jämförelse varit mer direkt och påtaglig och där verksamheten till övervägande del också bedrivits av kontinuerligt tjänstgörande personal. För arméns del kommer de närmaste åren därmed troligen innebära större förändringar än för andra delar av försvaret.

Teoretiskt finns det ett idealförhållande mellan produkten krigs-/insatsförband och produktionsfaktorerna. För ett visst förband går det att finna en optimal kombination av personal, materiel och infrastruktur, givet en viss ekonomisk restriktion för drift och investeringar. Det är dock en förenkling att anta att detta optimala förhållande skulle råda i praktiken, i synnerhet då försvaret under ett antal år varit inne i en omställningsperiod. Omvärldsfaktorer, uppgifter och ekonomiska ramar har alla förändrats åren 1990–2009. Den utformning som produktionsfaktorerna hade när försvaret började denna omställning, och med tiden optimerats mot, har därför behövt ändras. Detta har också skett, eller åtminstone börjat ske, i olika utsträckning. I många fall är dock ledtiderna långa, om än möjliga att påskynda om man så skulle önska.

Produktionsfaktorernas utformning styrs inte alltid av en entydig mål/medelrationalitet. Likt annan offentlig verksamhet uppstår konflikter mellan olika mål eller olika uppfattningar eller oklarheter om vad som ytterst är mål respektive medel. Varje produktionsfaktor i den använda modellen kan representera ideella motiv eller intressen som i praktiken och i sig kan väga väl så tungt som den (åtminstone hittills) mer abstrakta produkten i form av krigs-/insatsförbandet. Det kan även vara så att en produktionsfaktor, eller delar därav, tillmäts en säkerhetspolitisk betydelse i sig, som komplement till eller kanske t.o.m. oberoende av dess bidrag till att skapa krigs-/insatsförband.[6]

Sammanflätningen mellan mål och medel i försvarssammanhang är inte något unikt för Sverige. Men som den fortsatta framställningen visar är Sverige ett av de länder som allt eftersom

[6] Se t.ex. Anderson (2009). I uppsatsen behandlar Andersson försvarsindustrin och försvarsforskningen.

tiden lidit i hög grad växlat investeringar i förbandens användbarhet och tillgänglighet mot att t.ex. bibehålla personal, finansiera investeringar i forskning, utveckling samt produktion av vissa materielsystem. Detta har varit instrumentellt för att uppnå vidare politiska syften av t.ex. arbetsmarknads-, regional- eller näringspolitiska skäl, men har också förutsatt att man varit beredd att acceptera en lägre militär beredskap, m.a.o. en begränsad användbarhet och tillgänglighet. Å andra sidan har man ibland hävdat att man härigenom kunnat upprätthålla en speciell långsiktig beredskap. I ett säkerhetspolitiskt läge där omvärlden inte behöver tolkas som omedelbart hotfull, är det i ett historiskt perspektiv kanske både förståeligt och legitimt att statsmakterna och myndigheterna inom försvarsområdet inrättat sig efter en ordning där produktionsfaktorernas interna logik och externa avnämare i sig är lika viktiga som deras bidrag till att skapa användbara och tillgängliga insatsförband. Men därav uppstår också målkonflikter.

Men nu är användbara och tillgängliga förband ett prioriterat mål. Under den omställningstid vi befinner oss i, finns det således inte något heltäckande samband mellan de existerande produktionsfaktorerna å ena sidan och produkten å den andra. För att komma dithän krävs – utöver politiska principbeslut – tillämpningsbestämmelser, ekonomiska incitament samt organisatorisk utformning som gör att ansträngningarna inom produktionsfaktorerna i ökad utsträckning ska sammanfalla till krigs-/insatsförband. Samtidigt måste en acceptans finnas för att de komplementära värden som produktionsfaktorerna har skapat inte är omistliga. Omvänt är alternativet till att ändra produktionsfaktorerna att inte ändra produkten eller att åtminstone inte ändra den fullt ut.

Vad består produktionsfaktorerna av? Om vi börjar med *personal* kan denna delas in i undergrupper utifrån olika arbetsuppgifter. En typisk indelning för en försvarsmakt är i soldater (och sjömän), befäl (officerare och under-/specialistofficerare) och civila (specialister eller betjänings- och logistikpersonal som inte behöver vara kombattanter). I en konventionell företagsekonomisk mening betraktas personal som ett medel för att nå ett mål, dvs. en produktionsfaktor. I fallet med det svenska försvaret har personalfrågorna – utöver ett rationalistiskt mål/medelförhållande av detta slag – också haft en ideell prägel. Den kanske mest uppenbara är värnplikten, som från att inledningsvis ha varit ganska illa omtyckt i de bredare folklagren (och periodvis även senare vad gäller dem

som kallats in) från 1940-talet tillmätts ett politiskt egenvärde som gått tvärs över partigränserna.[7] Samtidigt har värnpliktssystemet i olika varianter varit dimensionerande för hur armén har organiserats och vilken verksamhet som kunnat bedrivas. Något mindre känt är kanske den för Sverige tills nyligen speciella utformningen av och villkoren för den militära befälskåren. Därtill utgör den militära personalen en kår, med de karaktäristika som detta innebär: inomverksutbildning, tillträdeshinder och konkurrensbegränsningar för annan personal, intern kultur och identitet osv. Kårens homogenitet har i Sverige förstärkts då den permanent tjänstgörande militära personalen fram till nyligen endast bestått av en kategori.[8] Proportionen mellan militär och civil personal är härtill ytterligare en faktor med inverkan på kostnader, effektivitet och resultat inom försvaret.

Den andra produktionsfaktorn i denna analysmodell är *krigsmateriel* och *försvarsindustri*. Denna produktionsfaktor rymmer både ett medel för att uppnå militär förmåga – krigsmaterielen – och i nästa led det bakomliggande medlet för att utveckla och tillverka materielen. Skälet till detta är att vi i Sverige fram till helt nyligen haft som målsättning att själva utveckla och tillverka huvuddelen av vår krigsmateriel, låt vara med ett ibland starkt beroende av insatsvaror från andra stater. Fram till 1990-talet var denna industri ägd av svenska intressen, privata och i något fall statliga, men har under senare år till stora delar övergått i utländsk ägo. Huvudregeln, åtminstone i praktiken, har historiskt varit att inte köpa krigsmateriel av andra stater mer än i de fall då inhemsk utveckling och tillverkning varit uppenbart olämplig ur kostnads- och kompetensskäl. Denna regel tillämpas f.ö. av de flesta stater med en inhemsk försvarsindustri. Detta har utgjort en viktig inflytelsefaktor på försvarsanslagens användning i Sverige.

Materielen är också i hög grad bestämmande för den förmåga ett militärt förband har. Inte minst gäller detta förband ur flygvapnet och flottan som är tänkta att uppträda i s.k. duellsituationer med en motståndare. Över tiden är det också inom flygvapnet och i delar av flottan som en strävan att följa den internationella militära teknikutvecklingen varit tydligast. Denna följsamhet i teknikutvecklingen har också haft ett påtagligt samband med den inhemska försvarsindustrins behov av statliga beställningar för utveckling och tillverkning. På områden där ett sådant samband inte funnits i lika

[7] Se t.ex. Nothin (1966), s. 366.
[8] Jfr. Ds 2001:45. Se även Blomsterberg & Kadefors (2009), s. 33.

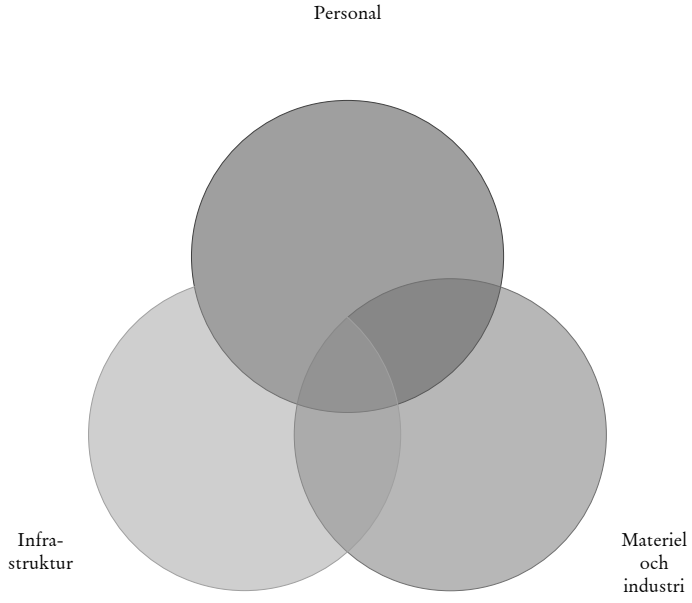
hög grad har följsamheten mot internationell teknikutveckling (och även taktikutveckling) varit mindre, vilket historiskt främst gäller armématerielen (vilket inte hindrat att i Sverige belägen försvarsindustri haft exportframgångar även på detta område). För småstaten är det nog ovanligt att behöva behandla krigsmateriel och försvarsindustri i ett sammanhang, men det är motiverat i det svenska fallet. I detta avseende påminner Sverige mer om en väsentligt större stat av europeiskt snitt.

Den tredje produktionsfaktorn i modellen är *infrastruktur*. Denna utgörs av de kaserner, övningsfält och anläggningar (flygfält, hamnar, ledningsplatser etc.) som är de fysiska platser där personal och materiel förs samman, utbildas och övas i syfte att skapa ett krigs-/insatsförband. Kraven på infrastrukturen varierar mellan försvarsgrenarna (armén, marinen och flygvapnet). Arméns kaserner har främst haft karaktären av förläggning för personal under utbildning, som för övningar använt ett mer eller mindre närbeläget övningsfält. För flygvapnet har flottiljen, ursprungligen och åter på senare år, utgjort baseringen för flygplanen och därtill hörande krigs-/insatsförband. Flottans fartygsförband ligger här principiellt nära flygflottiljerna, även om bruket av stödfartyg under senare år i viss utsträckning minskat behovet av fasta installationer i land. Infrastrukturens geografiska placering spelar därmed roll för det operativa nyttjandet av flygplan och fartyg men numera också för arméförbandens användbarhet. Lokaliseringen är därtill viktig ur rekryteringssynpunkt. Infrastrukturen har också en politisk dimension både när den etableras, drivs och läggs ned. Den kan vara ekonomiskt och arbetsmarknadsmässigt viktig för det omgivande samhället. Förekomsten av militär infrastruktur på en viss geografisk plats kan också innehålla starka symbolinslag eller syfta till att förankra den militära verksamheten i det omgivande samhället. Detta gäller både historiskt och i dag, i Sverige som i andra länder.

När de tre produktionsfaktorerna sammanfaller uppstår i större eller mindre grad *krigs- /insatsförband* vilket är produkten i analysmodellen. I figur 1 utgör detta det mörkare fältet i figurens mitt, vilket kan variera i storlek beroende på hur effektivt som produktionsfaktorerna bidrar till den produkt som ska åstadkommas. Med en sammanfattande etikett kan produktionsfaktorerna personal-, materiel- och infrastruktur benämnas För-

svarsmaktens grund- eller produktionsorganisation.[9] Distinktionen mellan detta och insatsorganisationen med sina krigs-/insatsförband är central för att förstå verksamhetslogiken i försvaret.

Figur 1: Principiell beskrivning av försvarets produktionsfaktorer – det skuggade fältet i mitten utgörs av krigs-/insatsförband



I Sverige har de tre produktionsfaktorerna och dessas bidrag till produkten haft olika stor relativ vikt över tiden. När förhållandena mellan produktionsfaktorerna och produkten varit som mest gynnsamma – för krigs-/insatsförbanden – har den sammanfallande ytan mellan cirklarna i figur 1 varit större och de utskjutande delarna, som inte direkt bidragit till krigsförbanden, varit mindre. Ett annat sätt att uttrycka detta är att verkansgraden i försvars-

[9] Begreppet grundorganisation används i andra betydelser internt i Försvarsmakten och i Försvarsmaktens instruktion. I den senare syftar begreppet endast på organisationsenheter (infrastruktur). För en alternativ skiss över försvarets verksamhetslogik, se Löfstedt & Nordlund (2005), s. 7.

ansträngningarna i en sådan situation har varit hög. När förhållandena varit mindre gynnsamma för krigs-/insatsförbanden har den omvända relationen rått.

En ingående analys av alla produktionsfaktorerna ryms inte inom ramarna för denna studie. Vad gäller materiel och industri innebär detta att man till betydande del behandlar hemliga uppgifter med begränsade möjligheter till en öppen publicering. En avgränsning i denna rapport är därför att endast göra produktionsfaktorn personal till föremål för fördjupning. De två senare produktionsfaktorerna behandlas översiktligt och när sammanhanget så kräver, främst i kapitel 2 och 6 och i samband med att försvarets besparingsstrategi diskuteras. Ett militärt försvar, i synnerhet armén, är personalintensivt. Personalens prestationer, dess sammansättning och sammanhängande kostnader, är av stor vikt för både verksamhetens innehåll och försvarets effektivitet. Personalkostnaderna är det enskilt största kostnadsslaget i Försvarsmakten. De direkta personalkostnaderna var 2009 10,7 miljarder kronor (11 miljarder kr 2008) och kommer sannolikt fortsätta att vara den största kostnadsposten i försvaret.[10] Personalens betydelse för att både organisera och operativt nyttja Försvarsmakten i form av användbara och tillgängliga krigs-/insatsförband är därmed av grundläggande betydelse, inte minst i det kortare tidsperspektivet. Dessa omständigheter har fått motivera en fördjupning på personalområdet.

Innan vi går in på den empiriska delen i denna rapport är en reflexion på sin plats som rör något som vi tangerat ovan. Att försvarets användbarhet och tillgänglighet är viktigt och något som bör öka förefaller det råda enighet om, bland alla riksdagspartier.[11] Men genom att förskjuta cirklarna i figur 1 så att deras överlappande del blir mindre, kan man enligt ett alternativt betraktelsesätt som inte optimerar kvantitativa och kvalitativa aspekter på krigs-/insatsförbanden kanske få ut mer samhällsnytta, än med ett avgränsat krigs-/ insatsorganisatoriskt perspektiv. Därmed betraktar man den överskjutande ytan som något positivt i sig. Exempel på sådan samhällsnytta är att tillmäta värnplikten särskilda ideella egenvärden, förutom att tillföra försvaret soldater. Detta har varit ett vanligt argument i många stater. En annat exempel är att regementen, flottiljer och marinbaser ger sysselsättning – inte

[10] Försvarsmaktens årsredovisning 2009, s. 65. Härutöver kom 2009 värnpliktskostnader om ca 1 miljard kronor (ca 1,3 miljard kronor 2008).
[11] Jfr. Ett rödgrönt samarbete för framtiden (2010), s. 16.

sällan i arbetsmarknadsmässigt svaga regioner. Härutöver skapar nominellt många men i varierande utsträckning användbara och tillgängliga förband (i den aktuella debatten ibland kallade pappersförband) karriärmöjligheter för officerskollektivet som administratörer, stabsmedlemmar och som (nominella) förbandschefer. Ett annat exempel är försvarsindustrier som bidrar till exportinkomster, ger aktieägarna utdelning och tillför arbetstillfällen i verkstadsindustrin, ofta välavlönade och med en hög grad av teknisk specialisering. En skola betonar i detta sammanhang också försvarsindustriers särskilda roll för tekniskspridning till andra industriella segment.[12] Ett annat argument brukar peka på den särskilda internationella prestige som en kvalificerad försvarsindustri i vissa fall kan skänka en stat och dess företrädare. Vad som verkligen är önskvärda eller tolerabla överskjutande delar beror i hög grad på vilken utgångspunkt man har och vad man anser vara prioriterat eller inte.

Som den fortsatta framställningen kommer att visa finns det många och i vardagen pockande incitament för att inte optimera försvarsansträngningarna mot att ”sätta krigsförbanden i centrum”, eller tillgodose mer abstrakta mål som att ”vara ett utrikes- och säkerhetspolitiskt instrument”, eller vara ”en försäkring mot en svårförutsägbara framtid”. Här ligger således både det politiska och organisatoriska dilemmat då det gäller att utforma de villkor som försvaret och därtill knutna intressen ska verka under. På detta tema skrev ESO:s dåvarande ordförande Klas Eklund för 15 år sedan i en kommentar till ESO-rapporten ”En effektiv försvarspolitik?”:

> Just det som Dahlman så hårt kritiserar – värnpliktsarmén och neutralitetspolitiken – kan mot denna speciella svenska politiska bakgrund ha varit nödvändiga ingredienser för att över huvud taget vinna stöd i den allmänna opinionen för ett försvar värt namnet.
>
> På samma sätt kan man identifiera ett antal fördelar med att försvaret i så hög grad använt svensk materiel. En är att den varit anpassad till svenska förhållanden och att utvecklingen av densamma därför kan ha givit speciella tekniska och konkurrensmässiga fördelar. En annan är att sysselsättningseffekter m.m. kan ha bidragit till att ge försvaret en politisk legitimitet som det kanske annars inte skulle ha haft.[13]

[12] Jfr. Eliasson (2010).
[13] Ds 1994:138, s. 7.

I detta perspektiv ses alltså vare sig värnplikt eller försvarsindustri primärt som medel för att på effektivast möjliga sätt skapa krigs-/insatsförband (målet), utan i stället som nödvändiga förutsättningar och politisk legitimeringsgrund. Eklunds förklaring är således enligt den här använda analysmodellen ett lika viktigt perspektiv på förhållandet mellan produktionsfaktorer och produkt (krigs-/insatsförband) som det omvända, där krigs-/insatsförbandet betraktas som det överordnade målet. Detta innebär inte att alla argument automatiskt äger samma giltighet. En vanlig invändning mot vad jag här kallar det komplementära argumentet, att t.ex. en viss försvarsindustri skapar sysselsättning eller teknikutveckling, är att peka på den möjliga alternativnyttan av satsade medel. Samma invändning kan användas på personalområdet.

Denna genomgång av olika perspektiv i vad som är mål och medel i försvaret anser jag vara viktig att bära med sig då man betraktar försvarets utveckling under efterkrigstiden, och därmed var vi står i dag. Likaså är den viktig för att förstå de anpassningar inom produktionsfaktorerna som behöver ske, om användbara och tillgängliga förband ska vara det överordnande målet för försvarets verksamhet. Som i det mesta är det skillnad mellan teori och praktik och mellan ortodoxa tillämpningar och pragmatism. Men att det behövs fortsatta anpassningar i produktionsfaktorerna för att öka verkansgraden i att få fram användbara och tillgängliga förband bör – givet nuvarande inriktning för försvaret – vara den givna utgångspunkten. Även om viktiga principbeslut har fattats återstår här en utmanande tillämpning.

1.3 Disposition, avgränsningar och material

Rapporten är disponerad enligt följande. Hur det svenska försvaret utvecklades under perioden från det andra världskrigets slut till det kalla krigets slut behandlas kortfattat i *kapitel 2*. Tanken är att den läsare som inte följt försvarsfrågorna i detalj ska få en bakgrund till att förstå det utgångsläge försvaret befann sig i omkring 1990. De produktionsfaktorer som ingår i analysmodellen enligt ovan ges en belysning i detta sammanhang.

I *kapitel 3* redovisar jag hur försvarets uppgifter förändrats från det kalla krigets slut till i dag, dess orsaker samt vilka förändringar som har gjorts i försvarets ekonomiska ramar. Med utgångspunkt i förändringen av uppgifter och ekonomiska ramar behandlas i

kapitel 4 krigs-/insatsorganisationens utveckling under samma tidsperiod. Den produktionsfaktor som jag valt att särskilt behandla, personalfrågorna, behandlas i *kapitel 5*. Kapitel 2–5 innehåller var och ett relativt utförliga deskriptiva avsnitt och avslutas med ett kommenterande avsnitt där särskilt viktiga aspekter lyfts fram och analyseras närmare. *Kapitel 6* innehåller en avslutande diskussion där jag återknyter till de i inledningen ställda frågorna och analysmodellen och försöker ringa in några erfarenheter och lärdomar från perioden 1990–2009 som kan vara av intresse för framtiden.

Rapporten behandlar tiden fram t.o.m. regeringens inriktningsproposition för försvaret våren 2009. Behandlingen av materiel- och industrifrågor samt infrastruktur sker endast översiktligt och när dessa produktionsfaktorer är av särskilt intresse för sammanhanget, t.ex. ur besparingssynpunkt.

Beskrivningen av försvarets utveckling fram till 1990 baseras i huvudsak på bearbetningar om inte annat anges. Beskrivningen av utvecklingen 1990–2009 baseras främst på regeringens försvarsbeslutspropositioner. Tanken är därmed att fånga upp de väsentligaste beslutstillfällena men också att återge hur försvarets utveckling har presenterats offentligt. Perspektivet i rapporten är därmed i mångt och mycket utifrån och in. I vissa fall kompletteras framställningen med utdrag och referenser till andra delar av det offentliga trycket. I vissa delar, främst på personalområdet, har material tagits fram av Försvarsmakten särskilt för arbetet med denna rapport, i den mån statistik funnits tillgänglig i myndigheten. Som bakgrund i arbetet med rapporten har ett antal intervjuer med ledande befattningshavare och anställda i myndigheter inom försvarsområdet tjänat, dock har detta underlag inte använts som källmaterial.

I kapitel 3 till 5 har jag strikt skilt på vad som är en direkt återgivning av regeringens propositioner (avsnitt 1 till 5) och vad som är mina egna kommentarer (avsnitt 6). De deskriptiva delarna är inte citat i formell mening utan referat med tillhörande källhänvisningar. Denna bearbetning är nödvändig för att få en någorlunda sammanhållen redovisning och för att öka läsbarheten. Referaten har gjorts extensiva för att inte utelämna enskildheter av betydelse för sammanhanget, där både upprepningar och avvikelser från tidigare positioner enligt min mening är av intresse. Referaten, med efterföljande kommentarer med kompletterande kvalitativa uppgifter och sammanställningar av kvantitativa data, kan även

bidra till att läsaren på egen hand kan bringa sig en uppfattning om de områden som behandlas.

Slutligen bör det möjligen självklara framhållas att det offentliga trycket, inte minst propositioner, är politiska dokument med inslag av formuleringar som syftar till att bibehålla en handlingsfrihet och som av detta och andra skäl präglas av en avsiktlig vaghet. Som läsaren till denna rapport troligen kommer att notera, tenderar framställningarna inom vissa områden att bli allt längre från början av 1990-talet och framåt. Därtill behandlar dessa ibland sådant som – om våra förvaltningsprinciper skulle följas – egentligen är en fråga för myndigheten själv att besluta om och i synnerhet att genomföra. Att regeringen ändå ansett sig tvunget att behandla detta är intressant i sig.

Genomgående skrivs försvarsmakten i denna rapport med gemen i de sammanhang som refererar till förhållanden fram till 1994 då myndigheten Försvarsmakten bildades, därefter med versal. Begreppet försvarsbeslut används för enkelhetens skull genomgående i rapporten för att benämna de tillfällen då riksdagen och regeringen fattat större beslut om det militära försvaret. Det tidigare civila försvaret, numera samhällets krisberedskap, behandlas inte i rapporten.

2 Förhistorien

2.1 Den första efterkrigstiden

När andra världskriget slutade hade försvarsmakten (då krigsmakten) i Sverige sedan några år genomgått en omfattande utbyggnad, kvantitativt och kvalitativt. Mätt som andel av statens utgifter hade försvarskostnaderna ökat från 19% av statsutgifterna budgetåret 1938/39 till 30% budgetåret 1945/46. Under de mellanliggande krigsåren uppgick försvarsutgifterna i genomsnitt till 55% årligen, med budgetåret 1940/41 som toppår med 63%. Huvuddelen av kostnaderna under kriget avsåg löner till fast och inkallad personal samt andra rörliga kostnader. Stora belopp t.o.m. budgetåret 1942/43 avsåg också krigsmateriel och ammunition. De militära utgifterna under kriget har uppskattats till 10 – 15% av BNP.[14]

Med tanke på utgångsläget och de ekonomiska förutsättningarna m.m. hade Sverige en förhållandevis stor försvarsmakt när kriget slutade. Kvalitativt var dock försvarsmakten underlägsen de större staterna i Europa och i vårt närområde, såväl när kriget började som när det slutade. Arméns förband hade inte försetts med modern materiel i den takt som den snabba teknikutvecklingen under kriget krävde. Marinen hade slitit på ett redan ålderstiget fartygsbestånd samtidigt som en avsevärd nybyggnation inleddes. Vissa av de nya fartyg som påbörjades under krigsåren var dock av en typ som var kostsamma att driva och som redan på 1950-talet bedömdes ha begränsad användbarhet pga. den tekniska och taktiska utvecklingen. Flygvapnet genomgick en stor organisatorisk utbyggnad under kriget men utrustades med moderna flygplan i större omfattning först vid 1950-talets början.

[14] Fritz (1982), s. 648 ff. Uppgifterna är hämtade ur Statistisk årsbok för respektive år samt Riksräkenskapsverkets årsbok 1948.

Grunden för kallakrigstidens försvar kan härledas till ett uttalande i 1948 års försvarsproposition:

> Ett svenskt försvar måste vara i stånd att ge uttryck åt folkets levande försvarsvilja. Varje svensk, som inte bindes av andra för riksförsvaret viktiga uppgifter, bör sättas i stånd i ena eller andra formen att militärt deltaga i kampen för landets självständighet.
>
> Krigsmakten i sin helhet bör vara så uppbyggd att den förmår ge största möjliga uttryck åt vårt folks vilja att bevara landets handlingsfrihet och avvisa varje kränkning av dess integritet. Försvarskrafterna bör utformas så att en angripare i det längsta hindras få fast fot på svensk mark och att ingen del av landet behöver uppgivas utan segt motstånd i olika former. Vidare bör krigsmakten vara skickad att möta överrumplingsförsök, utförda med den moderna invasionsteknikens resurser.[15]

Med denna, till synes ganska allmänt hållna inriktning för försvaret, lades dock ett antal parametrar i praktiken fast. Antingen direkt genom inriktningens bokstavliga lydelse eller som en tillämpning genom försvarsgrenarnas eller andra aktörers planering och intressen. Det var ett folkförsvar avsett för det totala kriget och där inriktningen i allt väsentligt byggde på erfarenheterna av det andra världskriget

För det första slog statsmakterna fast att försvaret skulle baseras på värnplikt vilken skulle omfatta alla män. Därmed fick värnplikten ett självständigt ideellt värde samtidigt som värnplikten bestämde storleken på arméns krigsorganisation. Denna fick absorbera huvuddelen av den manliga befolkningen i vapenför ålder vilket inte hade varit fallet under 1930-talets selektiva utbildning av åldersklasserna, s.k. kategoriklyvning[16]. I sin tur bestämde detta – åtminstone till stor del – antalet och utformningen av arméns fredstida etablissemang för utbildning och övning. För det andra tolkades kraven på angriparen i det längsta skulle förhindras ”få fast fot på svensk mark” som ett stöd för ett starkt s.k. skalförsvar. Detta gynnade främst flygvapnet, men var även grunden för marinens verksamhet, om än så småningom av ekonomiska skäl nedprioriterad till flygvapnets fördel. För det tredje skulle hela landets territorium försvaras och inte uppges ”utan segt motstånd”. Detta var arméns uppgift och motiverade en stor krigsorganisation

[15] Citerat ur Sköld (1989), s. 9.
[16] SOU 1984:71, s. 21.

och tillhörande utbildningsapparat.[17] Slutligen skulle försvarsmakten även kunna vara direkt användbar för att ”möta överrumplingsförsök” vilket ställde krav på en hög beredskap i viktiga delar av organisationen. Detta var lättast att uppnå i det tidigt professionaliserade flygvapnet, inte fullt så lätt i flottan och svårast i armén som – vid sidan av inneliggande åldersklass under utbildning – var helt mobiliserande utan tjänstgörande soldater.

Från statsfinansiell synpunkt var det naturligtvis viktigt att inte konservera försvarskostnaderna på en hög nivå när väl världskriget slutat. Andra politiska målsättningar än vad som präglat beredskapsåren gällde nu och de samhälleliga behov som fått stå tillbaka under krigsåren skulle tillgodoses. Regeringen tillsatte flera utredningar under andra halvan av 1940-talet och under 50-talet i syfte att minska försvarskostnaderna och skapa utrymme för sociala reformer av olika slag. Två omständigheter mer än andra kom dock att påverka dessa ambitioner i annan riktning. Den första var utvecklingen i vår omvärld. Berlinkrisen och Prag-kuppen 1948, Koreakriget 1950–52 samt inrättandet av Nato 1949 och Warzawapakten 1955 fick betydelse för hur Sverige uppfattade sitt säkerhetspolitiska läge, en term som f.ö. etablerades vid denna tidpunkt.

Den andra omständigheten var att försvarssektorn i vid bemärkelse under krigsåren hade expanderat på ett sätt som minskade den politiska handlingsfriheten. Den allmänna värnpliktens fulla tillämpning hade inneburit att dess ideella dimension förstärkts under krigsåren. Detta dimensionerade i sin tur arméns krigsorganisation i kvantitativa termer. Skulle värnplikten verkligen vara allmän behövdes ett visst antal förband vilka omsattes med vissa tidsintervall. Försvarsmaktens utökade lokalisering till ett stort antal orter i landet – ibland i sysselsättningssvaga regioner – hade positiva arbetsmarknadspolitiska konsekvenser vilket var nödvändigt att beakta i en tid då statens roll för att upprätthålla sysselsättningen sågs som stor. Sist men inte minst hade krigsåren inneburit att den svenska industrin i större utsträckning kommit att leverera materiel till staten. Det för framtiden viktigaste exemplet var det 1937 bildade Svenska aeroplan aktiebolaget, SAAB. Företaget fick efter 1942 en ställning som i det närmaste monopolleverantör för framtida flygplan.[18] Det skulle dock dröja ännu några år innan den svenska flygindustrin själv i samarbete med

[17] För en diskussion om hur denna målsättning tolkades inom krigsmakten, se t.ex. Björeman (2009).
[18] Böhme (1982), s. 169.

myndigheterna kunde utveckla och tillverka plan i internationell klass.

En egen flygindustri ställde krav på en någorlunda jämn beläggning i monteringshallarna, varför SAAB redan tidigt fick tillverka fler flygplan än vad flygvapnet egentligen ville ha.[19] Staten var också tvungen att bekosta de utvecklingsarbeten som pågick i industrin.[20] Flygvapnet upprättade bl.a. som en konsekvens av detta under slutet av 1940-talet s.k. materielplaner som rullades från år till år. De andra försvarsgrenarna följde efter i början av 1950-talet. Materielanskaffningen blev därmed systematisk och kopplad till inhemska industrier med tillhörande intressenter på ett sätt och i en omfattning som inte var fallet före kriget.

I sammanhanget är det värt att notera att flygindustrin men även delar av försvarsindustrin i övrigt fick sin ursprungliga tillväxt och fastare formering under andra världskrigets s.k. avspärrningsår. Under denna tid var det självfallet svårt för ett neutralt land att importera krigsmateriel, även om viss import ägde rum bl.a. från Tyskland. Just uppbyggnaden av försvarsindustriella segment under andra världskrigets speciella industriella och ekonomiska villkor skulle begränsa möjligheterna att sedan ändra kurs när kriget var slut, vid sidan av den egna roll som försvarsindustrin kom att tillmätas i utformningen av neutralitetspolitiken.

Något kan också erinras om försvarets ledning från 1940-talet och efterföljande decennium. Krigsmakten var då ett samlingsbegrepp för ett stort antal myndigheter. Som en följd av 1936 års försvarsbeslut och de kommande beredskapsåren hade dock en chef för krigsmakten i händelse av höjd beredskap och krig inrättats, benämnd överbefälhavare. Till sin hjälp för den högre operativa ledningen inrättades också försvarsstaben, som på den tiden främst ägnade sig åt ledning av arméns förband. I övrigt leddes försvarsgrenarna – både vad gäller uppsättande och ledning av förband – av försvarsgrenschefer med tillhörande staber (egna myndigheter). Dessa hade under 1940- och 50-talen en stark ställning, även om befattningen som överbefälhavare kom att permanentas i fredstid efter kriget. Av detta följde att regeringen (Kungl. Maj:t) hade åtminstone fyra prominenta militära myndigheter under sig plus ett antal militära förvaltningsmyndigheter på central nivå, som var och

[19] Böhme (1982), s. 191. Exemplet som Böhme ger avser det licenstillverkade bombflygplanet B 17.
[20] Böhme (1982), s. 192.

en argumenterade för sin sak. I sina huvuddrag skulle denna ordning vara fram till 1990-talet.

2.2 1958 års försvarsbeslut och efterföljande modernisering

Försvarsbeslutet 1958 kan sägas ha en särställning under den första efterkrigstiden. Beslutet togs i partipolitisk enighet och innebar att försvarets utformning under de kommande 10-15 åren fick en tämligen fast struktur. Beslutet innebar en fortlöpande modernisering av flygvapnet med nya flygplansgenerationer och med SAAB som leverantör.[21] Flygvapnets två andra viktiga systemkomponenter, stridsledningen och krigsbaserna byggdes ut. För marinens del innebar beslutet en successiv övergång till en lätt flotta med mindre övervattensfartyg och ubåtar, främst inriktade på ett invasionsförsvar i Östersjöområdet. Försvarsbeslutet 1958 utgjorde därmed en av de få större uttryckliga avvägningarna mellan försvarsgrenarna som gjorts, då flygvapnets förmåga till bekämpning av fartyg med attackflyg prioriterades på bekostnad av flottans kryssare och jagare. De senare fanns dock kvar i krigsorganisationen fram till början av 1980-talet. Kustartilleriet tillfördes robotar och vissa rörliga förband.

För arméns del innebar försvarsbeslutets genomförande under 1960-talet en modernisering av både infanteri- och pansarbrigaderna. Särskilt utrustade brigader för Norrland sattes upp. Viktig materiel tillfördes men den fortsatt stora arméorganisationen innebar att utrymmet för kvalitativ utveckling inte motsvarade den rustning som pågick i vår omvärld. Ett antal speciallösningar fick därmed tillämpas, t.ex. för att öka förbandens rörlighet, samtidigt som huvuddelen av förbanden var oskyddade (ej bepansrade). Enligt den gällande militära planeringen var dock dessa ofullkomligheter överbryggbara och i den mån svagheter erkändes kunde dessa kompenseras med ett passande taktiskt uppträdande. Ledande arméofficerare ansåg att en total mobilisering av den manliga befolkningen i det moderna kriget var nödvändigare än någonsin. Det mer idéella och politiska motivet för den allmänna

[21] Flygplanen SAAB 29 Tunnan tillverkat i 661 ex. 1951–56, SAAB 32 Lansen tillverkat i 447 ex. 1955–60, SAAB 35 Draken tillverkat i 612 ex. 1959–72, SAAB 37 Viggen tillverkat i 329 ex 1971–90 samt SAAB 39 Gripen tillverkat i 204 ex.

värnplikten – vid sidan av de rent militära – hade alltså även företrädare inom officerskåren.[22]

Ett nytt utbildningssystem för värnpliktiga beslutades av riksdagen 1966. Detta var av stor vikt främst för armén som därmed skulle få möjlighet att kalla in värnpliktiga till krigsförbandsövningar vart fjärde år. Förbanden skulle därmed få en sådana duglighet att de var fullt användbara omedelbart efter mobilisering. Om en sådan ordning skulle tillämpas kunde man med visst fog hävda att även arméförbanden hade en beredskap som annars främst tillgodosågs av flygvapnet och delar av flottan. Att man bytte namn från repetitionsövning till krigsförbandsövning var även viktigt utifrån att det var väl så betydelsefullt att öva förband och dess chefer och specialfunktioner, snarare än att friska upp den enskilde soldatens kunskaper och färdigheter. Krigsförbandsövningarna var även ett instrument i den meningen att försvaret och statsmakterna kunde göra säkerhetspolitiska markeringar genom inkallelser.

En annan viktig innebörd av 1958 års försvarsbeslut var att en årlig kompensation för pris- och lönestegring infördes. Utöver denna kompensation innebar beslutet att försvarskostnaderna skulle tillåtas stiga årligen med ett belopp motsvarande 2,5% för teknisk utveckling. Genom att det årliga tillägget för teknisk utveckling beräknades på hela anslagssumman – och inte bara på den del som utgjordes av materiel – blev innebörden att anslagsmedlen för materielanskaffning i realiteten ökade med 5% varje år, allt annat lika.[23] Denna årliga uppräkning, s.k. teknikfaktor, slopades av statsfinansiella skäl 1968 och innebar därmed en inbromsning av den fortlöpande materiella moderniseringen av försvaret, vilken hållit jämförelsevis hög takt under 1960-talet.

Till detta kan läggas en viktig förändring i den förutsedda hotbilden. Från slutet av 1960-talet slopades hotet från taktiska kärnvapen som utgångspunkt för planeringen. Därmed befriades försvarsmakten från några av de dimensionerande förutsättningarna som bl.a. legat till grund för behovet av flygplan, skyddet av anläggningar osv.[24]

Även om 1960-talet innebar en kvantitativ reduktion av krigsmakten jämfört med den första efterkrigstiden var krigs-

[22] Sköld (1989), s. 15 som i sin tur hänvisar till Ahnfelt m.fl. (1957).
[23] SOU 1960:23, s. 11. Enligt Gustafsson minskade uppräkningstakten för teknisk utveckling så småningom till 2% årligen, jfr. Gustafsson, B. (2009), s. 53.
[24] Gustafsson (2009), s. 52.

organisationen vid 1970-talets ingång stor. Armén bestod av ca 30 brigader varav 5 var pansarbrigader (till stora delar mekaniserade), fyra var norrlandsbrigader och tjugotalet var infanteribrigader. De mest prioriterade brigaderna, pansarbrigaderna, hade under 1950-talet och 60-talet utrustats med den engelska stridsvagnen Centurion och därefter den i Sverige utvecklade stridvagn S, samt likaså egenutvecklade pansarbandvagnar för trupptransport. Denna materiel skulle, med vissa renoveringar och modifieringar, utgöra pansarbrigadernas utrustning fram till 1990-talet och i vissa delar stå kvar i insatsorganisationen ända in på 2000-talet. Både norrlands- och infanteribrigader var oskyddade men operativt rörliga enligt gällande doktrin (tolkande efter bandvagnar eller traktorer eller med traktordragna transportkärror)[25]. Till detta kom ett mycket stort antal fristående bataljoner av olika slag samt lokalförsvarsbataljoner med begränsad eller ingen rörlighet.

Marinen bestod av flottan med bl.a. 8 jagare, 5 fregatter (äldre ombyggda jagare), 17 torpedbåtar, 16 motortorpedbåtar, 22 ubåtar, omkring 40 minsvepare samt ca 100 kustartilleribatterier. De stora artillerifartygen, bl.a. de två kryssare som sjösatts de första åren efter kriget hade nu tagits ur aktiv tjänst. Flygvapnet satte upp 23 jakt-, 10 attack- och 5 spaningsdivisioner innehållande totalt ca 600 flygplan. Ledningsorganisationen på operativ nivå (6 militärområden med staber) och territoriell nivå (tjugofemtalet försvarsområden med staber) var utbyggd. Till allt detta kom hemvärnet och frivilligorganisationernas personal.[26]

2.3 Moderniseringen saktar in

Från andra halvan av 1960-talet präglades relationerna mellan de dåvarande stormakterna och dessas allierade av relativ stabilitet och ömsesidig avskräckning. Sovjetunionens och dess allierades inmarsch i Tjeckoslovakien 1968 och USA:s krigföring i Vietnam tilläts inte rubba den övergripande bilden. 1970-talet innebar också att de första avtalen om rustningsbegränsningar undertecknades och att efterkrigsgränserna i Europa kunde fastställas. Konventionella militära förband kom att prövas i större skala i Mellanöstern i krigen 1967 och 1973. I Indokina ställdes dels konventionella

[25] Varje brigad omfattade vid denna tid normalt ungefär 5 000 personer och en bataljon normalt mellan 500 och 1 000 personer beroende på typ av förband.
[26] Sifferuppgifter hämtade ur Cars m.fl. (1986), s. 40.

militära förband mot varandra, dels präglades krigen av gerillakrigföring mot reguljära militära förband. Nya förbandstyper användes av USA med blandad framgång.

I Sverige – som i omvärlden i övrigt – följdes utvecklingen på nyss nämnda platser även ur ett militärt fackperspektiv, men några entydiga slutsatser drogs inte. Snarare kunde erfarenheterna från de olika krigsskådeplatserna användas som det passade för att argumentera för olika slags lösningar för utformningen av stridskrafter, likväl som de militärgeografiska, ekonomiska och sociala faktorerna skilde sig från plats till plats. Frånvaron av entydiga och till Sverige översättbara erfarenheter gjorde att försvarsgrenarna kunde fortsätta att utvecklas enligt sina egna inneboende logiker. För arméns del var detta kopplingen till värnplikten och den kvantitativa dimensionering av freds- och krigsorganisation som denna innebar. För flygvapnet var kopplingen i stället till flygindustrin och den tekniska utvecklingen, som här inte kunde kompenseras med förändrat taktiskt uppträdande på det sätt som armén försökte tillämpa. Marinen befann sig i en liknande situation som flygvapnet men som organisatorisk och ekonomisk lillebror i jämförelse med de två andra försvarsgrenarna.

Den materiella utvecklingen av försvaret planade ut under 1970-talet, inte minst som en effekt av den slopade teknikfaktorn. Inom flygvapnet ägde trots detta en fortsatt modernisering rum med t.ex. tillförsel av nya flygplanen typ 37 Viggen, efterhand i både attack-, spanings- och jaktversioner. Anskaffningen hade rekommenderats av 1967 års luftförsvarsutredning som också utrett och avgivit rekommendationer om det markbaserade luftvärnet. Men antalet flygplan blev under den stramare försvarsekonomin väsentligt färre än tidigare. I motsats till armén innebar flygvapnets anpassning till den tekniska och kvalitativa utvecklingen att dess krigsorganisation i princip halverades från slutet av 1960-talet till det kalla krigets slut 20 år senare. 1964 hade Flygvapnet (och flygindustrin) kalkylerat med att Viggen-systemet (som började utvecklas på 1950-talet) skulle ersätta alla de dåvarande 42 divisionerna. Detta skulle ha inneburit att omkring 800 flygplan hade beställts, men mindre än hälften – 329 exemplar – beställdes och levererades åren 1971–1990. Den utsträckta leveranstakten syftade till att upprätthålla kontinuerlig produktionsbeläggning i den svenska flygindustrin med därav följande fördyringar.[27] Reduceringen av antalet flygplan

[27] Försvarsdepartementet (1972), s. 11.

vid introduktionen av en ny generation stridsflygplan var tydlig även internationellt.

Flygindustrin hade som nämnts ett företagsekonomiskt behov av att belägga sina utvecklingsavdelningar m.m. Under 1970-talet diskuterades flera alternativ för att åstadkomma detta som inte var omedelbart kopplat till försvarets direkta nyanskaffningsbehov av flygplan. Ett projekt var det lätta attack- och skolflygplanet B3LA där utvecklingsarbetet dock lades ned. I stället tidigarelades beslutet att utveckla ett nytt s.k. flerrollsflygplan som skulle kunna ersätta samtliga versioner av Viggen. Riksdagen fattade beslut om att utveckla flygplan 39 Gripen 1982. Både flygplan 37 och 39 var de största försvarsindustriella projekten i Sverige någonsin.

Flottans nyanskaffning övergick till att handla om mindre fartyg eller båtar och de högsjögående fartygen utgick efterhand som de föll för åldersstrecket. Jagarna försvann i decennieskiftet 1970/80-tal, där den sista krigsförbandsövningen genomfördes 1982. Flottan och kustartilleriet blev därmed helt inriktat mot att ”ta tull” av en invasionsflotta som var tänkt att komma över Östersjön. Andra uppgifter, t.ex. eskort och neutralitetsvakt (jfr. 1940-talet) eller förmåga att uppträda med fartygsförband på det öppna västerhavet tonades ned. Paradoxalt nog blev marinen den försvarsgren som främst kom att användas under 1980-talet i de då regelbundet förekommande ubåtsjakterna. Detta innebar inte minst en organisatorisk och kulturell förändring då den tidigare utbildnings- och övningsverksamheten i flottan delvis skulle behöva omformas till en skarp insatsverksamhet.

En annan förändring av betydelse var att arméns mer kvalificerade förband – de 30 brigaderna – inte kunde fortsätta att moderniseras i samma takt som tidigare. Den av omvärldsutvecklingen påkallade mekaniseringen fick avstanna och pansarbrigaderna blev inte fler än fem. Materielen blev i stora delar oförändrad. För infanteribrigadernas del blev det under 1950- och 60-talet införda transportsättet med cykeltolkning eller traktordragna kärror långlivat, och kunde först på slutet av 1970-talet börja ersättas för ca hälften av infanteribrigaderna med terränglastbilar, dock utan något fysiskt skydd. Norrlandsbrigaderna utrustades så småningom med nya bandvagnar, likaså oskyddade. Inom ramen för tillgängliga resurser utvecklades bl.a. nya pansarvärnsvapen, nya luftvärnsrobotsystem samt artilleri vilka tillfördes till de i detta hänseende mest prioriterade förbanden.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet började också försvarsplaneringen att återspegla ett synsätt där man försökte anpassa sig till en lägre materiell kvalitet än den tänkta motståndaren. I synnerhet gällde detta armén. Sedermera arméchefen Nils Sköld uttryckte grundtankarna i försvarsbesluten 1968 och 1972 så här:

> När det gäller det militära försvaret bör förutsättningarna att under en längre tid bedriva ett segt och uthålligt motstånd uppfyllas före möjligheterna till stor initialstyrka. Det militära försvarets förband bör från dessa utgångspunkter organiseras så att de som förband kan verka så länge den organisationsbestämmande materielen är funktionsduglig. Därefter skall övergång kunna ske till enklare enheter och försvaret fortsätta med största möjliga kraft. I sista hand skall förbandens personal, organiserade i större eller mindre grupper eller förband kunna övergå till fria kriget. I enlighet med denna grundsyn bör vid behov av prioriteringar ett större antal tekniskt mindre högstående vapensystem (funktioner) hellre anskaffas än ett fåtal tekniskt mycket kvalificerade. En mera markerad tillämpning av denna princip i försvarsplaneringen leder inte till genomgripande omedelbara konsekvenser. I första hand påverkas inriktningen av forskning och teknisk utveckling.[28]

Dessa tankegångar, som alltmer kom att prägla arméns verksamhet under 1970- och 80-talen och ibland kom att sammanfattas under benämningen ”sega gubbar”, var som ovan nämnts dock inte de enda förekommande i försvarsetablissemanget. Gapet ökade mellan å ena sidan arméns utformning, taktik och förutsättningar och flygvapnets dito å den andra. I viktiga delar var det två olika logiker och två olika försvarskoncept som här existerade parallellt.

Under hela perioden från 1970-talets början till slutet av 1980-talet tillämpades den allmänna värnplikten i det närmaste fullt ut. Antalet värnpliktiga som årligen grundutbildades varierade mellan ungefär 31 000 och 37 000. Det handlade här om jämförelsevis måttliga variationer eller drygt 15% mellan ytternoteringarna under perioden. Vad som däremot förändrades drastiskt var antalet värnpliktiga som genomförde repetitionsutbildning eller krigsförbandsövningar. Den genomsnittliga utbildningstiden (både för grund- och repetitionsutbildning) och övningstiden minskade likaså i slutet av perioden. Här minskade antalet från drygt 100 000 värnpliktiga årligen i början av 1970-talet till ca 40 000 i slutet av

[28] Sköld (1989), s. 28.

1980-talet.[29] Variationerna mellan ytterligheterna var här mer än 60%, vilket återspeglar att inställande av krigsförbandsövningar var ett av de första medlen som togs i bruk för att minska försvarets kostnader.[30] Detta påverkade framför allt armén negativt då övningstillfällena i förband högre än kompani eller möjligen bataljon i stor utsträckning reducerades. Befälens träning att vara krigsförbandschefer minskade i motsvarande utsträckning. Detta är alltså något som inträffade innan det kalla krigets slut och har sedan dess framhållits som en av de allvarligare bristerna i försvaret.

1970- och 80-talen medförde att krigs- och fredsorganisationen efterhand minskade. I början av 1980-talet – en period som ibland kallas det andra kalla kriget – bestod armén fortfarande av 29 brigader varav dock 9 infanteribrigader inte var moderniserade. En närmare genomlysning innebär således att arméns (i relativ bemärkelse) modernare förband var ca 20 till antalet, varav 5 var mekaniserade och skyddade pansarbrigader. Övriga 15 infanteri- och norrlandsbrigader var moderniserade men saknade bl.a. skyddade trupptransportfordon vilket innebar inskränkningar i förbandens anfallsförmåga och rörlighet mot en kvalificerad motståndare. I jämförelse med ingången till 1970-talet hade antalet kvalificerade förband i relativ bemärkelse minskat med ca en tredjedel samtidigt som de omoderna brigaderna i och för sig skulle kunna ha ansetts förstärka ett territoriellt bundet lokalförsvar.[31]

1980-talet innebar även att övergången till en lätt flotta enligt intentionerna i 1958-års försvarsbeslut fullföljdes. De från 1950-talet kvarvarande större fartygen var nu avvecklade. Därför är jämförelser med början av 1980-talet något svårare att göra, men till flottans viktigaste båtar och fartyg hörde nu 12 robotbåtar, 16 patrullbåtar, 12 ubåtar samt 3 minfartyg. Härutöver fanns ett större antal hjälpfartyg vilka skulle kunna rekvireras vid höjd beredskap för minläggning och minröjning. Kustartilleriet var organiserat i ca 30 bataljoner samt ett tungt kustrobotbatteri. Flygvapnet var organiserat i 10 jaktdivisioner (J 35), 2 jakt/attackdivisioner (JA 37), 5,5 medeltunga attack/jaktdivisioner (AJ 37), 5 lätta attackdivisioner (SK 60) samt 6 spaningsdivisioner (S 37). Antalet stridslednings- och basbataljoner uppgick sammanlagt till ca 50.[32]

[29] Sifferuppgifter hämtade hur Ds 1995:10, s. 74 ff.
[30] Första gången under efterkrigstiden detta inträffade var budgetåret 1956/57, SOU 1984:71, s. 23.
[31] Sifferuppgifter hämtade ur Ds 1995:10, s. 36.
[32] Ibid.

Generellt sett moderniserades flygvapnet och marinen i större utsträckning än armén, om än inom ramen för en minskande krigsorganisation. Materielens prestanda blev sålunda fortsatt bättre. Om detta kompenserade de kvantitativa reduktionerna är dock oklart (för den militära bedömningen se nedan), både i jämförelse med tidigare flygplan och antal och i jämförelse med den tänkta angriparens förband och tillhörande prestanda. Att hänvisa till att varje förband – genom att använda sig av mer kvalificerad materiel – skulle utveckla en högre effekt är som tidigare nämnts främst intressant i ett jämförande perspektiv.

Från 1973 och framåt var efterkrigstidens positiva utveckling i samhällsekonomin inte längre obruten. 1970- och 80-talens kärvare statsfinansiella läge och ändrade politiska prioriteringar innebar att olika strategier för att effektivisera försvarsmakten blev allt intressantare, vid sidan av rent kvantitativa och kvalitativa förändringar i krigsorganisationen. Att ställa in krigsförbandsövningar var som ovan nämnts ett av de första sätten som tillämpades. Nedläggningar i fredsorganisationen påbörjades, främst i flygvapnet där under åren 1968 till 1985 flygflottiljerna F 1, F 3, F 8, F 9, F 11, F 12, F 14 och F 18 avvecklades. I armén lades under 1980-talet P 1, Lv 5, A 6, S 2 och T 1 ned.[33] I flera fall var det dock inte fråga om en total nedläggning av ett etablissemang utan verksamheten kunde ibland leva kvar i mindre skala. Exempel på andra fredsorganisatoriska åtgärder var att försvarsområdesstaberna inordnades tillsammans med regementen i större enheter kallade försvarsområdesregementen. Ett annat exempel var att två regementen slogs ihop under en administrativ ledning men med två utbildningsbataljoner. Rationaliseringssträvanden fanns också sedan länge inom underhållsorganisationen och dess förråd, verkstäder och upphandlingsverksamhet. Det sedan 1968 bildade Försvarets rationaliseringsinstitut hade i uppgift att driva på rationaliseringsarbetet inom försvaret, vilket bl.a. utfördes genom s.k. förbandsanalyser.[34]

Under 1970-talet ökade också ambitionerna att styra och följa upp försvarssektorn med nya administrativa rutiner.[35] Influenserna kom bl.a. från USA. Forskning, studier, planering, ekonomi-

[33] Cars m.fl. (1986), s. 65. I vissa fall har en organisationsenhets nedläggning inte inneburit att verksamheten helt avvecklats. Exempelvis avvecklades F14 1974 som flygande förband men levde kvar som Flygvapnets Halmstadskolor, sedermera Försvarsmaktens Halmstadskolor.
[34] Rundquist m.fl. (1988), s. 95 ff.
[35] SOU 1969:25.

styrning osv. sågs som komponenter i ett heltäckande system där varje del avkastade sina egna dokument. En bärande tanke var att större säkerhet skulle kunna uppnås i den osäkra och svårbedömbara framtid som försvaret skulle kunna verka i. Försvaret styrdes med begrepp som huvudprogram och delprogram vilka möjliggjorde olika utsnitt av data och som åtminstone i teorin skapade utrymme för mer sofistikerade och precisa beslutsunderlag. De politiska beslutsfattarna och deras medhjälpare skulle därmed kunna överordna sig den militära fackkompetensens nära nog monopolliknande situation, inte bara i rena fackfrågor utan även i säkerhetspolitiska bedömningar och dessas konsekvenser för försvarets utformning. Vid Försvarsdepartementet inrättades ett särskilt sekretariat för detta ändamål. Huvud- och delprogrammens kopplingar till försvarsgrenarna gjorde det dock svårt att frigöra styrningen av försvaret från försvarsgrenarna och till dessa sammanhängande intressen. Planeringssystemet hade angelägna motiv för sin tillkomst. Verksamheten byggde dock på antaganden om goda möjligheter att planera och styra försvaret efter en objektiv och entydig rationalitet. Detta var tidstypiskt men inte desto mindre svårt att i praktiken åstadkomma.

På personalområdet rörde 1970- och 80-talens förändringar främst försvarets befälsystem. Pensionsåldern höjdes 1972 från ca 50 år till 60 år för underofficerare och officerare t.o.m. kaptens grad (som på denna tid innebar att vara kompanichef eller ibland bataljonschef i krigsorganisationen). Därmed gick huvuddelen av befälet kvar som avlönade i ytterligare tio år efter att ha lämnat trupptjänsten (tidigare ofta i fyrtioårsåldern) vilket skapade ett behov av motsvarande tjänster, främst i central och lokal administration och stödverksamhet. Samtidigt växlade befälskategorierna namn. Från 1972 benämndes underbefäl plutonsofficerare och fick tidigare underofficersgrader. Underofficerare benämndes i stället kompaniofficerare och fick officersgrader och de som 1972 var officerare kallades regementsofficerare och fick sin grad höjd ett steg upp till en viss nivå. 1983 ändrades befälsordningen igen och allt anställt befäl inordnades i en och samma kategori. Allt anställt befäl fick nu officersgrader och de som tidigare varit regementsofficerare fick åter sin grad höjd ett steg upp till en viss nivå. Fullmakter delades nu ut till allt befäl av den lokale förbandschefen efter ett visst antal tjänstgöringsår. Detta pågick t.o.m. 1992 och innebar bl.a. att det militära befälet (som var fullmaktsinnehavare) inte kunde sägas upp pga. arbetsbrist.

I slutet av 1980-talet, några år efter den nya befälsordningens införande, fanns enligt överbefälhavaren dock olösta problem som var besvärande. Antalet utbildningsbefäl i armén var otillräckligt och även de andra försvarsgrenarna uppvisade ett ansträngt personalläge, främst inom specialistfunktioner. I sin inriktning för 1990-talet angav överbefälhavaren en generell inriktning mot ökad rekrytering och utbildning av officerare.[36] Några förändringar i befälsordningen gjordes dock inte.

I programplanen för det militära försvaret 1987–92, en av de sista under det kalla kriget, lämnade den avgående överbefälhavaren följande sammanfattning av läget.

> Sammantaget har de begränsade ekonomiska satsningarna i de senaste försvarsbesluten medfört ett successivt ökat gap mellan vårt försvars styrka och styrkan i de förband en angripare kan avdela mot oss. Vår förmåga att verka i skilda situationer har därmed minskat. Samtidigt har vårt säkerhetspolitiska läge blivit mer utsatt.
>
> För att så långt möjligt minska de negativa effekterna har försvarsmakten under de senaste femtonårs-perioden genomfört omfattande rationaliseringar och reduceringar av fredsorganisationen.
>
> Härigenom har det varit möjligt att behålla en hög kvalitet inom vissa prioriterade system och funktioner. Dessa satsningar har dock skett till priset av en mycket kraftig minskning i antalet av de högst prioriterade förbanden. Vi har också tvingats minska kvaliteten inom ett stort antal övriga förband.
>
> Förbandens mångsidighet har också måst eftersättas för att de på ett godtagbart sätt skall kunna lösa sin huvuduppgift. Sammantaget finns betydande brister i våra förbands utbildning och operativa tillgänglighet.[37]

Efter denna generella reservation konstaterades i samma dokument att samtliga uppräknade förband i krigsorganisationen uppnådde lägsta godtagbara förmåga att lösa sin uppgifter med beaktande av vissa brister som samträning mellan förband, ubåtsjaktförmåga och uthållighet. Ändå ansåg överbefälhavaren krigsorganisationens samlade effekt ha allvarliga brister i förhållande till de styrkor som kan sättas in emot oss.[38] Sett till de enskilda förbanden var beskrivningen således att förmågan trots allt var ganska hygglig,

[36] Överbefälhavaren (1985), s. 53.
[37] Överbefälhavaren (1985), s. 3 f.
[38] Överbefälhavaren (1985), s. 10 ff.

men totaliteten var bristfällig. Denna dubbeltydiga beskrivning av försvarets tillstånd var kännetecknande för perioden.

Det ligger dock i sakens natur att försvaret eller regeringen inte offentligt målade upp brister, när samma organisation samtidigt skulle verka avskräckande på en angripare och därmed krigsavhållande. I detta ligger också ett av försvarspolitikens problem. För att kunna bedöma denna krävs stor insikt i ett område som få medborgare kommer i kontakt med och än färre kritiskt kan förhålla sig till. I och med 1987 års försvarsbeslut började dock en del av de allvarligare bristerna beskrivas något mer öppet. I prop. 1986/87:95 *Totalförsvarets fortsatta utveckling* ansåg det föredragande statsrådet att erfarenheterna under de senaste försvarsbeslutsperioderna hade visat att de planer som legat till grund för försvarsbesluten hade varit behäftade med betydande osäkerheter, främst avseende förhållandet mellan planerad verksamhet och tillgängliga resurser. Denna osäkert skulle kunna medföra att statsmakternas ställningstagande till krigsorganisationens långsiktiga utveckling behövde förändras. För armén skulle dock stora delar av den materiella förnyelsen behöva anstå till 1990-talet, ett förnyelsebehov som då skulle vara stort.[39] Samtidigt hade 1980-talets Europa präglats av en kraftig upprustning med införande av nya generationer av vapensystem.

Ett första beslut om reduktioner i krigsorganisationen fattades dock redan 1988. De allra enklast utrustade infanteribrigaderna typ 66 lades ned, vilka sedan länge bedömts vara omöjliga att utrusta och modernisera inom tillgängliga ekonomiska ramar. I en skrivelsen till regeringen anmälde den nye överbefälhavaren hösten 1988 att:

> För att så långt möjligt kunna behålla en trovärdig kvalitet på vissa förband har försvarsmakten från 1960-talets genomfört omfattande organisationsreduceringar, ambitionssänkningar och rationaliseringar. Även om det genomgående finns brister i den omedelbara krigsdugligheten och uthålligheten i krigsorganisationen är våra moderna enheter fortfarande väl avpassade för försvar av vårt land.
>
> Stora delar av krigsorganisationen har inte moderniserats sedan 1960-talet. Samtidigt har kvalitetskraven på förbanden ökat. Antalet flygdivisioner och stridsflygplan har redan halverats. Som framgår av programplanen ÖB 89-92 blir en likartad minskning av antalet brigader i armén ofrånkomlig i oförändrad ekonomi.

[39] prop. 1986/87:95, s. 56.

> Lokalförsvaret har sedan 1960-talet tillförts ny materiel i mycket liten utsträckning. Delar av organisationen upplevs av många som alltför omodern, i synnerhet i jämförelse med utvecklingen i vårt samhälle i övrigt. Man kan tala om en kulturkrock för de ungdomar som inkallas till krigsförbandsutbildning.[40]

2.4 Kommentarer

Sett i backspegeln är det mycket som tyder på att försvaret vid decennieskiftet 1960/70-tal stod på sin relativa topp.[41] Den långa period av upprustning som föregått detta hade börjat under galgen 1940, med försvarsgrenarna som organiserande princip och efterhand med den inneboende strukturella kraft som produktionsfaktorerna genererade: fredsorganisation med regementen, marina anläggningar och flygflottiljer, en allt mer resurskrävande personalpolitik, värnplikten samt den från 1940-talet expanderande förvarsindustrin.

Efterkrigstiden och det kalla krigets olika faser medförde att det svenska försvaret etablerade och försökte vidmakthålla vissa karaktäristiska drag. Det första var en kvantitativt stor armé vars dimensionering krigsorganisatoriskt men också fredsorganisatoriskt bestämdes av den allmänna värnpliktens fulla tillämpning. Därav bestämdes både de mer kvalificerade rörliga brigadernas antal (fältförband) och det territoriella försvarets utformning (lokalförsvarsförband, värnförband, hemvärn m.m.). Den årliga grundutbildningsvolymen bestämde tillsammans med årliga volymer av värnpliktiga som genomförde repetitionsövningar (KFÖ) fredsorganisationens storlek (regementen, skolor m.m.). I sin tur medförde detta att fältförbandens genomsnittliga materiella utrustning fick stå tillbaka för att kunna bevara antalet förband. Endast ett mindre antal av fältförbanden fick utrustningen omsatt under 1970- och 80-talen. Det går också att hävda att även de mest nyligen utrustade förbanden innehöll sådana svagheter att de knappast skulle kunna användas med framgång mot en angripares anfallsförband, givet att man inte hade en hög förlusttolerans.

---

[40] Överbefälhavaren (1988a), s. 7.

[41] En av flera bedömningar som talar för detta görs av Gyldén som menar att: ”At the end of this period [1960-talet], the Swedish defence could be characterized as having a modern and favourable status, both in the qualitative and in the quantitative sense.” Gyldén (1994), s. 17.

Den avgjort mest kvalificerade delen av försvaret var flygvapnet. Denna försvarsgren kunde materiellt och personellt, såväl kvalitativt som kvantitativt, hävda sig i en internationell jämförelse. Personellt var flygvapnet (basorganisationen undantaget) till skillnad från armén i allt väsentligt professionaliserat med anställt militärt befäl eller civil personal. Den materiella utvecklingen påverkades starkt av flygindustrins företagsekonomiska förutsättningar, bl.a. vad avsåg behovet av beläggning på utvecklings- och tillverkningsenheter. Flygplanen tillfördes och byttes ut med jämförelsevis korta intervall. Dels hade detta att göra med den tekniska utvecklingen och en betoning på kvalitet och flygplan i toppklass, dels den företagsekonomiska logiken. Färre flygplan innebar att antalet flygvapenförband efterhand reducerades högst påtagligt och att både krigs- och fredsorganisationen krympte. Trots dessa villkor för själva flygplanstillverkningen kunde ändå länge medel avsättas för att beväpna flygplanen med moderna vapen, bygga en skyddad stridsledningsorganisation samt en väl utspridd och sedermera rörlig basorganisation (krigsflygplatser).

Marinen var den försvarsgren som kanske krympte mest från 1960-talet och framåt. Fartygen och dessas användning bytte karaktär i och med övergången till en lätt flotta. De nya mindre fartygen hade i många avseenden höga prestanda utifrån de uppgifter som de var tänkta att lösa. Antalet fartyg blev dock inte så stort som ursprungligen förutsatts, och i likhet med flygvapnet genomgick flottan påtagliga reduktioner vad gäller antalet fartyg och krigsförband. Även här blev verksamheten till stor del professionaliserad med anställd personal. Paradoxalt nog blev marinen den del av försvaret som blev mest satt i användning under det s.k. andra kalla kriget under 1980-talet. Nu uppträdde också vissa negativa aspekter med den nya organisationen. Förbanden var inte beredda på de påfrestningar och krav som den operativt inriktade och tillika tekniskt svåra verksamheten som ubåtsjakten innebar. Förändringar i olika avseenden behövdes och genomfördes, samtidigt som begränsningar i den nu ingångna lätta flottan vad gäller uthållighet och prestanda blev synliga. Till den uppgift som flottan var inriktad mot – att bekämpa en angripares landstigningstonnage – var fartyg och beväpning förmodligen lämpade, men till andra marina uppgifter var begränsningarna desto större. För kustartilleriets del var de mest moderna fasta och rörliga förbanden av hög klass materiellt, medan andra delar hade liknande

svagheter som förekom i armén. Uppgifterna för kustartilleriet var helt inriktade mot att bekämpa ett fientlig landstigningsföretag.

Försvarets ledningsorganisation byggdes ut i olika omgångar. Från slutet av 1960-talet fanns en mellan försvarsgrenarna integrerad högre operativ ledning i form av militärområden, som marinen och flygvapnet mer eller mindre motvilligt inordnats i. Den sammantagna ledningsorganisationen med dess olika nivåer krävde ett stort antal stabsofficerare och högre chefer. I ekonomiska termer ianspråktog ledningsorganisationen ungefär 1/6 av försvarsbudgeten, eller lika mycket som marinen.[42] Principiellt skulle denna ledningsorganisation med olika justeringar bestå fram till sekelskiftet, varefter de olika ledningsnivåerna avvecklades och verksamheten centraliserades.

Försvarsbudgeten ökade årligen i fasta priser (KPI-justerat) under hela efterkrigstiden, åren 1961, 1967 och 1968 undantagna. Ökningen var snabbast åren 1948–1955 respektive 1961–1966. Men även 1970-talet innebar årliga ökningar, om än i långsammare takt än tidigare. Under 1980-talets mitt skedde en viss minskning av försvarsbudgeten, för att sedan i slutet av decenniet åter förbytas i en uppgång. 1989 blev toppåret för försvarsanslagens storlek under 1900-talet.[43] Som andel av BNP uppgick försvarsbudgeten till drygt 3% åren närmast efter andra världskriget, för att stiga till drygt 4% under mitten av 1950-talet. Därefter sjönk försvarsbudgetens andel av BNP sakta, passerade 3% 1980 och uppgick 1989 till ca 2,5%.[44]

När det kalla kriget slutade var försvaret och dess samlade myndigheter en mycket stor organisation, den största statliga arbetsgivaren och belägen på många platser i landet. Sambanden med den offentliga sektorn i allmänhet samt näringslivet var stora. Innehållet i verksamheten skiftade högst betydligt i kvalitet och omfattning. Stora delar, främst i armén, bedömdes i någon mån av samtiden men framför allt av eftervärlden som inkuranta. Bland alla de avnämare som i större eller mindre utsträckning var beroende av försvaret; anställda, leverantörer, hela orter eller landsändar väntade en ny tid. Mot denna bakgrund skulle omställningen av försvaret inledas.

Två belysande citat ska få sammanfatta två huvudproblem som präglade försvaret vid det kalla krigets utgång och 1980-talets slut. Det ena är från en artikel av den dåvarande generaldirektören vid

[42] Gustafsson (2009), s. 58.
[43] Bergstrand (2007), s. 52. Tabell över militära utgifter, miljarder kronor i 2000 års värde.
[44] Bergstrand (2007), s. 53.

Försvarets rationaliseringsinstitut, Gunnar Petri och behandlar försvarets planering. Petri skriver:

> Det kan till att börja med konstateras att de militära myndigheterna egentligen aldrig har lyckats få politisk sanktion på de uppgiftsbeskrivningar man gjort. Turerna runt försvarsbesluten har uppvisat ett ganska ensartat mönster. Överbefälhavaren har gjort en resursbehovsbedömning, vagt kopplad till en beskriven hotbild. Statsmakterna har därefter tilldelat resurser på en lägre nivå, varefter den verkliga planeringen visar sig ge utrymme åt en försvarsorganisation av avsevärt mindre omfattning än vad både överbefälhavaren och statsmakterna förutsatte. Resursdiskussionen har då helt förlorat kontakten med hotbildsdiskussionen. Den realiserade planeringen ligger i allmänhet på en nivå som överbefälhavaren i tidigare dokument har beskrivit som en katastrof för landet. I nästa planeringsvarv tas därefter på samma sätt denna realiserade nivå fram som en förhållandevis hygglig dimensionering varifrån olika nivåer därefter utvecklas. Detta mönster kan inte undgå att till slut kasta en skugga över trovärdigheten såväl i de framförda argumenten som beträffande konsistensen i det man slutligen åstadkommer.[45]

Citatet pekar på några av de kanske mest grundläggande styrningsproblemen som hade behäftat försvaret. Regeringen beslutade om operativa anvisningar för försvarsmakten med bestämmelser om bl.a. beredskap och uthållighet. Men det var egentligen oklart, åtminstone i relationen mellan riksdagen och regeringen och mellan regeringen och försvarsmakten, vad försvaret skulle kunna klara av för uppgift mer konkret, och vilken motståndare – till typ, kvantitet och kvalitet – som skulle få dimensionera försvarsmakten. Samtidigt förutsattes en för i dag otänkbar acceptans för egna förluster. I detta ”ingemansland” av planeringsförutsättningarna hade spelrummet för olika intressenter haft sitt handlingsutrymme. Statsmakternas motdrag blev i de flesta försvarsbeslut att pruta på budgetanspråket i vad som närmast kan liknas vid ett förhandlingsspel. Detta skulle så småningom också yttra sig i försvarsutskottets begäran om ”spårbarhet” mellan uppgifter och förband som man ansåg att regeringen inte redovisade för riksdagen, se nästa kapitel. Men en annan effekt av denna ordning var att försvarsmakten, och försvarsgrenarna, helt naturligt försökte minimera riskerna och dimensionera antalet förband och dessas egenskaper utifrån en försiktighetsprincip eller värsta någorlunda troliga utfall. Om den säkerhetspolitiska utvecklingen

[45] Petri (1988), s. 110.

blev allvarligare hoppades man på mer pengar för att fylla olika luckor, ett fenomen känt från försvarsplanering i andra länder.

Den andra problemet gällde inte planeringen och sambandet mellan uppgifter och resurser utan snarare vilken typ av verksamhet som länge bedrevs inom försvaret och som därmed blev ett kulturellt arv som fördes vidare efter det kalla krigets slut. Detta gällde själva kvaliteten på de krigsförband som, då som nu, skulle vara slutprodukten av försvarets ansträngningar. Freds- och konfliktforskaren Wilhelm Agrell skrev 1990 att:

> Bristerna [i krigsorganisationen] har, som ovan påpekats, i de flesta fall varit förenliga med den rationalitet som styrt den löpande fredstida verksamheten. Ur avskräckningsdoktrinens perspektiv har emellertid bristerna inte utgjort något avgörande problem även om ingen önskat dem, förbanden har ju hela tiden funnits där på lång sikt, med personal uttagen enligt P-tabellerna och i vart fall delar av materielen färdigt förrådsställd. Med en rimlig politisk förvarning skulle de nödvändiga kompletteringarna av materiel och utbildning snabbt vara avklarade. En angripare måste alltså, i sitt långsiktiga planeringsarbete, behöva räkna med att möta en komplett och samövad krigsorganisation.[46]

Det som (trots planeringsantaganden om överraskande anfall) under det kalla krigets senare del kanske kunde upplevas som rationellt, och som kunde accepteras genom antaganden om kompletterande materielanskaffning och utbildning under en nådatid, skulle bli en akilleshäll när försvaret senare skulle sätta upp en insatsorganisation med användbara och tillgängliga förband. Agrell fortsätter:

> Det område där klyftan mellan freds- och krigsorganisationen fått de mest påtagliga konsekvenserna under 1980-talet är insatsberedskapen i fredstid, alltså försvarets förmåga att lösa operativa uppgifter före mobilisering och krigsutbrott. Avskräckningsdoktrinen innebar inte bara att man kunde tolerera brister i den omedelbara krigsberedskapen. Den dagliga insatsberedskapen framstod som ett stort resursslöseri eftersom detta endast innebar personalkostnader och materielslitage, som tärde på möjligheterna att vidmakthålla försvarets långsiktiga beredskap. Beredskapstjänst och förbandsproduktion stod i ett direkt motsatsförhållande till varandra och med skräckblandad förtjusning kunde man på politiskt och militärt håll jämföra Sverige med NATO-länder, som med en mycket högre försvarsbudget endast förmådde upprätthålla en militär organisation som var väsentligt mindre än den svenska. Skillnaden var beredskapen, stående förband som

[46] Agrell (1990), s. 211.

> konsumerade enorma resurser i löner, anläggningar och underhåll i väntan på krig som inte kom.[47]

Slutsatsen av detta är att de viktiga produktionsfaktorerna, infrastrukturen, personalen samt materiel och försvarsindustrin successivt hade utformats och i någon mening, avsiktligt eller ej, optimerats mot en volymmässigt stor krigsorganisation med låg beredskap, där många förband var av stationär och okvalificerad karaktär. Enligt detta synsätt gjorde det inte så mycket om det fanns många till åren komna officerare eller om gradstrukturen inte var optimal. En materielslagsvis omsättning av krigsmateriel innebar att det sällan fanns förband som var kompletta och fullt användbara. Sådana brister skulle rättas till när väl orosmolnen började hopas och det var inte slump utan tvärtom avsiktligt som produktionsfaktorerna hade den utformning de hade. Både personalförsörjning och materielförsörjning var alltså anpassade och väl tillrättalagda till den verksamhet som de facto bedrevs inom försvaret. Detta är en viktig förklaring till de svårigheter som omställningen av försvaret skulle möta under de kommande två decennierna.

Härtill ska läggas att de sedermera prioriterade internationella insatserna ibland sågs som en biverksamhet till arméns reguljära utbildningsverksamhet och heller inte ansågs vara särskilt meriterande för den enskilde officeren att delta i. En sådan inställning var inte endast förekommande ute på de lokala regementena utan företräddes också även av försvarsledningen som kunde se FN-insatser som en ”betydande belastning på arméns befälstillgång”.[48] Med detta övergår vi nu till att behandla omställningen av försvaret.

[47] Agrell (1990), s. 212.
[48] Sköld (1990), s. 241.

3 Försvarsmaktens uppgifter och ekonomiska ramar

De deskriptiva avsnitten 3.1 till 3.5 bygger i sin helhet på angivna propositioner. Författarens kommentarer återfinns i avsnitt 3.6.

3.1 Försvarsbeslutet 1992

Det sista ”ordinarie” försvarsbeslutet under det kalla kriget fattades 1987. Det var som redovisats också det första som offentligt började problematisera tillståndet i försvaret, främst inom armén. 1987 var också den sista gången som försvaret kunde tillgodoräkna sig en högre ekonomisk ram än tidigare, som en respons på de försämrade relationer som under 1980-talet tidvis karaktäriserade klimatet mellan USA och Sovjetunionen.[49] Den säkerhetspolitiska utvecklingen gick sedan snabbt, något som vid tidpunkten förutsågs av få eller inga. 1988 års försvarskommitté, med uppgift att förbereda nästa försvarsbeslut planerat till 1991 avbröt sitt arbete med anledning av det svårförutsägbara läget.

Efter regeringsskiftet 1991 valde dock den nya regeringen att lägga en proposition i försvarsfrågor. I prop. 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling* (kallat 1992 års försvarsbeslut) förslogs inte några större förändringar i försvarsmaktens uppgifter med anledning av det säkerhetspolitiska läget. I propositionen betonades i stället osäkerheten. Försvarsmaktens viktigaste uppgift var även fortsättningsvis att kunna möta ett väpnat angrepp, varifrån det än kom och detta även efter kort militär förvarning. Vid ett angrepp över havet skulle försvarsmakten inriktas mot att hindra en angripare att få fast fot på svensk mark. Vid ett angrepp över landgränsen skulle inriktningen vara, liksom den ditintills hade

[49] 1992 års försvarsbeslut innehöll en ambition om höjda försvarsanslag, vilket dock fick justeras i finanskrisens efterföljd.

varit, att successivt bryta angriparens anfallskraft genom ett djupförsvar. Försvarsmakten skulle vidare, om stormakternas säkerhetspolitiska och militära handlingsmöjligheter i vårt närområde långsiktigt tillväxte, successivt kunna utveckla sin samlade styrka.[50]

En viktig förändring ägde rum vad gällde försvarsmaktens anslag. För att underbygga möjligheterna till en mer omfattande materiell förnyelse infördes en automatisk uppräkning av försvarsanslagen av det slag som funnits på 1960-talet, och en s.k. teknikfaktor infördes. Motivet för detta var – enligt regeringen – att den tekniska utvecklingen för försvarsmateriel medförde ökade utgifter vid betalningstillfället i förhållande till vad som var känt vid utvecklings- eller beställningstillfället. För att i rimlig omfattning säkerställa planerad materielanskaffning ansåg regeringen att anslagen för anskaffning av materiel skulle räknas upp med en faktor om 1,5%, utöver vad som kompenserades genom försvarsprisindex.

3.2 Försvarsbeslutet 1995/96

Nästa försvarsbeslut kom att fattas i två etapper, 1995 och 1996. I prop. 1995/96:12 – *Totalförsvar i förnyelse* framhöll regeringen det nu radikalt förbättrade säkerhetspolitiska läget i Europa och att de flesta stater i Nato och den forna Warzawapakten som en följd genomfört betydande besparingar på sina försvarsutgifter. Efter vad som benämdes en realpolitisk bedömning ansåg regeringen att försvarsutgifterna därmed borde sänkas med 4 miljarder kronor eller 10% jämfört med budgetåret 1994/95. Besparingen skulle ske stegvis och vara uppnådd år 2001.[51]

Regeringen konstaterade att det i dagens säkerhetspolitiska och militärstrategiska situation inte fanns någon tänkbar angripare med omedelbar tillgång till förband lämpade för omfattande angrepp mot Sverige. Trots detta skulle Sverige ha en betryggande förmåga att möte ett sådant angrepp, om det ändå skulle inledas. Även om det skulle ta lång tid innan ett militärt hot i större skala kunde uppträda, skulle försvaret planera för att kunna växa. Konkreta planer borde löpande utarbetas för att försvaret skulle kunna växa och anpassas om den säkerhetspolitiska situationen försämrades. Alla förband behövde inte ges full krigsduglighet redan i dagsläget, utan först efter ett år av förberedelser. Härutöver ansåg regeringen

[50] prop. 1991/92:102, s. 39.
[51] prop. 1995/96:12, s. 5.

att beredskapen och förmågan att delta i FN:s fredsfrämjande operationer avsevärt skulle förbättras. Den ”FN-brigad” som aviserade i regeringsförklaringen hösten 1994 skulle förverkligas genom Försvarsmaktens internationella styrka.[52]

Regeringen slog fast att angreppsformer som byggde på långvarig styrkeuppbyggnad i vårt närområde och på möjligheter att ge ett angrepp med strategiska insatsstyrkor ett mera påtagligt inslag av anfallskraft över kust eller landgräns, i fortsättningen inte på något avgörande sätt skulle ligga till grund för totalförsvarets inriktning. En hotutveckling i denna riktning skull i allt väsentligt kunna mötas genom successiv anpassning utifrån den ovan angivna grundinriktningen och underrättelsefunktionen hade i detta perspektiv en viktig uppgift.[53]

Förslagen i 1995 års proposition innebar bl.a. att det militära försvaret fick ändrade uppgifter. Uppgifterna skulle fortsättningsvis vara fyra till antalet: att försvara landet mot väpnat angrepp, att hävda Sveriges territoriella integritet, att kunna genomföra internationella fredsfrämjande insatser och att kunna utnyttjas vid svåra nationella påfrestningar på samhället i fred.[54] Fortfarande fanns ett inslag av inbördes prioritering mellan uppgifterna då Försvarsmaktens ”fundamentala uppgift” var att i fred förbereda för att i krig försvara riket mot väpnat angrepp som hotar dess frihet och oberoende.[55] Beträffande den i 1992 års försvarsbeslut beslutade teknikfaktorn anmälde regeringen att denna skulle tas upp till omprövning 1998.[56]

Hösten 1996 återkom regeringen till riksdagen i prop. 1996/97:4 *Totalförsvar i förnyelse – etapp 2*. Regeringen föreslog att riksdagens beslut om säkerhetspolitikens mål, försvarspolitikens inriktning, om anpassning samt om säkerhetspolitiskt motiverade besparingar på totalförsvaret skulle bestå. Säkerhetspolitiska kontrollstationer skulle genomföras även fortsättningsvis.[57]

Under rubriken sammanfattande slutsatser för Sveriges försvarspolitik ansåg regeringen bl.a. att de senaste årens säkerhetspolitiska utveckling bestyrkte det rimliga i att vid utformningen av svenska totalförsvarsresurser särskilt beakta behovet av förmåga till

[52] prop. 1995/96:12, s. 7.
[53] prop. 1995/96:12, s. 55.
[54] prop. 1995/96:12, s. 65. I 1925 års försvarsbeslut användes begreppet elasticitetsprincip på ett motsvarande sätt.
[55] prop. 1995/96:12, s. 70.
[56] prop. 1995/96:12, s. 79.
[57] prop. 1995/96:12, s. 44.

anpassning. Under nuvarande förhållanden var anspråken små på förmågan att möta att väpnat angrepp. Osäkerheten om den långsiktiga utvecklingen i omvärlden var dock fortsatt så stor att det behövde finnas både en god förmåga att höja beredskapen hos den befintliga krigsorganisationen och en stabil grund för att anpassa totalförsvarsresurserna till mer långsiktiga förändringar.[58]

Regeringen lämnade en beskrivning av läget i försvaret inför den kommande försvarsbeslutsperioden. De förändringar i Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation som beslutats i 1992 års försvarsbeslut hade enligt regeringen i allt väsentligt genomförts. Modern och effektiv materiel hade börjat tillföras krigsorganisationen i stor utsträckning. Flera av de svagheter som tidigare fanns beträffande materiell standard och uthållighet var enligt regeringen avhjälpta eller på väg att avhjälpas. Besparingar beslutade av riksdagen 1992 och inför budgetåret 1995/96 hade dock inneburit att vissa tidigare inplanerade verksamheter inte hade genomförts.[59]

Regeringen anmälde också att Försvarsmakten icke förmått uppnå de kostnadsreduktioner som omorganisationerna i 1992 års försvarsbeslut förutsattes ge, och som var en förutsättning för att försvarsbeslutet skulle kunna genomföras. Som en följd av detta hade ett flertal förband inte uppnått den planerade krigsdugligheten. Samtidigt ansåg regeringen att det säkerhetspolitiska läget sedan 1992 års försvarsbeslut hade förbättrats. De mål som angavs i 1992 års försvarsbeslut hade därför kunnat sänkas. Regeringen bedömde således att Försvarsmakten hade god förmåga att lösa sina uppgifter och att det fanns en god grund för fortsatt utvecklingsarbete.[60]

Målen och uppgifterna för det militära försvaret utvecklades i propositionen något utöver vad som sagts i försvarsbeslutets första etapp. Försvarsmaktens skulle kunna möta ett väpnat angrepp var det än kom ifrån och hela landet skulle kunna försvaras. Rikets territoriella integritet skulle kunna hävdas kontinuerligt i fred och under kriser i luften. Regeringen erinrade om att det visserligen fanns små anspråk på militär förmåga för tillfället, men uppgiften att försvara landet mot väpnat angrepp var ändå det yttersta motivet för det militära försvarets existens.[61]

[58] prop. 1996/97:4, s. 52.
[59] prop. 1996/97:4, s. 59.
[60] prop. 1996/97:4, s. 59.
[61] prop. 1996/97:4, s. 71.

Regeringen fick med anledning av försvarsbeslutet 1995/96 återkomma till riksdagen våren 1998. Orsakerna var att det uppdagats att anslagna medel inte räckte för att åstadkomma den krigsorganisation som beslutats. Regeringen ansåg att Försvarsmaktens underlag för 1996 års försvarsbeslut hade innehållit en obalans mellan planerad verksamhet och av riksdagen beslutade ekonomiska resurser. Extraordinära åtgärder fordrades enligt regeringen för att bringa ordning i Försvarsmaktens ekonomi och planering.[62]

Den ekonomiska obalansen uppskattades av Försvarsmakten till ca 10,6 miljarder kronor för återstoden av försvarsbeslutsperioden, m.a.o. åren 1998–2001. Försvarsmakten angav som förklaring att statsmakterna dragit in 2 miljarder kronor i förhållande till vad som antagits i myndighetens underlag till regeringen, samt att statsmakterna härutöver beslutat om nytillkommande verksamhet, utöver av Försvarsmakten planerad verksamhet, om ca 1,9 miljarder kronor. Återstående 6,7 miljarder kronor hänförde sig till felaktiga beräkningar och antaganden i Försvarsmakten, bl.a. avseende IT-verksamheten och förbandsverksamheten inom armén och marinen. Myndigheten ansåg att det i efterhand visat sig vara orealistiskt att bedriva förbandsverksamheten med en så låg ambition som legat till grund för planeringen inför försvarsbeslutet 1995/96. Obalansen skulle åtgärdas genom att beredskapen reducerades, materielprojekt sköts på framtiden, förbandsverksamheten reducerades, färre värnpliktiga inkallades osv.[63]

Regeringen föreslog med anledning av detta att beredskapen skulle sänkas utifrån vad som beslutats i försvarsbeslutet. Således skulle Försvarsmaktens beredskap medge att endast utvalda delar av organisationen inom ett år efter beslut skulle kunna uppnå full krigsduglighet. Beredskapen, organisationen och planläggningen skulle vidare medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kunde anpassas, dvs. utökas eller förändras för att motsvara framtida krav och behov.[64]

[62] prop. 1997/98:84, s. 14.
[63] prop. 1997/98:84, s. 10f. Obalanserna kallades i den försvarspolitiska debatten för "svarta hål", jfr. avsnitt 3.6.2.
[64] prop. 1997/98:84, s. 19, 21.

3.3 Försvarsbeslutet 1999/2001

Nästa försvarsbeslut kom i praktiken att fattas i tre etapper, där prop. 1998/99:74 *Förändrad omvärld – omdanat försvar* lämnades till riksdagen våren 1999. Propositionen hade föregåtts av en säkerhetspolitisk kontrollstation som utförts av Försvarsberedningen.[65] Utifrån kontrollstationens resultat bedömde regeringen att den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen under 1990-talet skulle fortsätta. Ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige var inte genomförbart under en 10-års period, givet att Sverige hade en grundläggande försvarsförmåga. Däremot kunde inte väpnande angrepp mot begränsade mål i Sverige avskrivas.[66]

Mot bakgrund av den omvärldsbedömning och hotbild som lämnades i Försvarsberedningens rapport, ansåg regeringen det vara rimligt att minska utgifterna till totalförsvaret under nästa försvarsbeslutsperiod, som angavs till åren 2002–2004. Den ekonomiska ramen under perioden borde enligt regeringen vara 4 miljarder kronor mindre än den ekonomiska ramen för 2001, exklusive den s.k. materielförskjutning som riksdagen beslutade våren 1996. Härutöver meddelade regeringen att det under de politiska överläggningarna i samband med kontrollstationen hade identifierats åtgärder som bedömdes kunna frigöra minst 1 miljard kronor under åren 1999–2001, främst minskade värnpliktsvolymer och strukturförändringar i Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation. Ett särskilt omställningsbidrag skulle tillskjutas Försvarsmakten om 3 miljarder kronor år 2002 och 1 miljard kronor år 2003. Den särskilda teknikfaktorn som beslutats i 1992 års försvarsbeslut skulle upphöra från och med år 2000.[67]

Regeringen meddelade att Sverige dittills hade haft ett *invasionsförsvar*. Detta skulle nu ersättas med en organisation som kunde försvara landet mot mer begränsade angrepp och delta i det internationella säkerhetssamarbetet. Övergången till en ny organisation – redovisade regeringen – skulle ta tid och borde inledas redan under innevarande försvarsbeslutsperiod. Uppbyggnaden av nya krigsförband skulle dock ta än längre tid. Den förändrade Försvarsmakten borde sedan organiseras som en

[65] Försvarsberedningen kom i mitten av 1990-talet att ersätta de tidigare parlamentariskt sammansatta försvarskommittéerna (försvarsutredningarna) i rollen som samrådsorgan mellan regeringen och riksdagens partier i försvars- och säkerhetspolitiska frågor.
[66] prop. 1998/99:74, s. 10. Begreppet grundläggande försvarsförmåga definierades inte närmare.
[67] prop. 1998/99:74, s. 11.

insatsorganisation som hade förmåga att redan i grundberedskap lösa de försvarsuppgifter som riksdagen beslutat. Vad som behövdes enligt regeringen var ett antal högt prioriterade och mångsidigt användbara krigsförband, som dock var avsevärt färre än vad som fanns i dag.[68]

Vad gäller Försvarsmaktens uppgifter beskrevs dessa under det mer abstrakta begreppet totalförsvarsresurser. Dessa resurser skulle likt tidigare dock kunna användas för att försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda Sveriges territoriella integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden och stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. På detta följde dock en kvalificering. För uppgifterna att försvara Sverige mot väpnat angrepp och hävda Sveriges territoriella integritet skulle endast reducerade resurser avsättas när det gällde antal förband, beredskapskrav m.m. Möjligheter till att möta uppkommande nya hot skulle byggas in. De fysiska resurser som avdelades för svenska bidrag till fred och säkerhet i omvärlden skulle i de flesta fall vara samma som avsågs för försvar mot väpnat angrepp och för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.[69] Nytt i regeringens redovisning var att uppgifterna till Försvarsmakten bröts ned i ett 15-tal deluppgifter, som bl.a. specificerade vad som skulle kunna åstadkommas på olika tidshorisonter. Exempelvis skulle Försvarsmakten ha förmåga att möta hot om begränsade insatser mot Sverige med i första hand fjärrstridsmedel samt kunna delta i fredsframtvingande och fredsbevarande insatser med markförband i Europa och dess närhet. På medellång sikt (inom 5 år), efter anpassningsåtgärder, skulle en förmåga att möta mer omfattande militära operationer kunna utvecklas och på lång sikt (mer än tio år) skulle Försvarsmakten kunna utveckla förmåga mot flera olika typer av väpnade angrepp.[70]

Regeringen ägnade ett särskilt avsnitt i propositionen åt behovet av *beredskap*. Regeringen konstaterade bl.a. att även i nuvarande omvärldsläge kunde Sverige utsättas för mer begränsade väpnade hot eller våld och skadegörelse riktade mot viktiga samhällsfunktioner och värden i det svenska samhället. Sverige måste ha beredskap att möta denna typ av hot. I ett något längre perspektiv, upp till cirka ett år, finns det behov av att kunna möta begränsade väpnade angrepp mot Sverige från en angripare som haft viss

[68] prop. 1998/99:74, s. 10.
[69] prop. 1998/99:74, s. 51.
[70] prop. 1998/99:74, s. 101 f.

förberedelsetid att bygga upp och iståndsätta sina styrkor. Sveriges militära förmåga skulle vara sådan att en tänkt angripare måste vidta omfattande förberedelser för att kunna utgöra ett hot. Sverige skulle därtill bl.a. ha förmåga att samverka med andra länder i syfte att genomföra fredsfrämjande insatser.[71]

Besläktad med frågan om beredskap var förmågan till *anpassning*. Enligt regeringen skulle även fortsättningsvis anpassningsförmågan tillmätas stor vikt vid utformningen av totalförsvarsresurserna. Anpassningsförmågan skulle förbättras genom att underrättelsetjänsten utvecklades, planer för anpassningsåtgärder utarbetades osv.[72]

I propositionens ekonomiavsnitt tog regeringen upp en fråga av principiell vikt. Regeringen konstaterade att det även med realt oförändrade försvarsutgifter var nödvändigt att successivt minska försvarsorganisationens storlek. Detta berodde på att försvarsmaterielen tenderade att per enhet bli allt mer effektiv men också dyrare eftersom fler och mer kvalificerade funktioner ingick i respektive enhet. Motsvarande gällde för personal ingående i krigsorganisationen, eftersom normalt en antalsmässigt mindre, men bättre utbildad, personalkår behövdes för att utnyttja dessa mer kvalificerade enheter. Dock ökar den kvarvarande personalens effektivitet i krig med de nya vapnen och likaså dess produktivitet i fred med nya hjälpmedel och metoder. Vad detta till sist betydde för försvarsförmågan berodde enligt regeringen också på hur tänkbara angripares resurser utvecklas.[73]

Hösten 1999 återkom regeringen till riksdagen i prop. 1999/2000:30 *Det nya försvaret*. I denna angavs de nödvändiga preciseringarna till den mer principiellt inriktade propositionen från våren samma år. Även i detta fall hade regeringens proposition föregåtts av en rapport från Försvarsberedningen om den säkerhetspolitiska utvecklingen. Rapporten stödde den tidigare bedömningen. Som en följd härav föreslog regeringen avsevärda förändringar vad gällde bl.a. krigsorganisationens utformning, grundorganisationens storlek, personalbehov och utbildning av totalförsvarspliktiga. De grundläggande förbättringarna av det säkerhetspolitiska läget gjorde enligt regeringen att Sverige efter en omställningsperiod kunde minska försvarsutgifterna och samtidigt upprätthålla en god försvarsförmåga. Kontinuiteten i politiken

[71] prop. 1998/99:74, s. 62.
[72] prop. 1998/99:74, s. 65.
[73] prop. 1998/99:74, s. 94.

betonades genom att regeringen erinrade om att processen att förändra totalförsvarsresurserna efter det kalla kriget påbörjade redan med 1992 års försvarsbeslut. Det var enligt regeringen dock först med 1999 års kontrollstation som invasionshotet hade avskrivits som den dominerande grunden för totalförsvarsresursernas utformning. I kontrollstationen slogs det dock fast att ett invasionsföretag mot Sverige syftande till ockupation av Sverige inte tedde sig möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, under förutsättning av att Sverige hade en grundläggande försvarsförmåga.[74]

För att säkerställa förmågan till anpassning i olika avseenden var det enligt regeringen viktigt att Försvarsmakten hade tillgång till nödvändig *kompetens*. Kompetens definierade regeringen som egenskapen att ha och kunna tillämpa kunskaper och färdigheter för att kunna genomföra viss verksamhet. Att ha erforderlig kompetens och dessutom resurser för att lösa en given uppgift betydde att förmåga kunde uppnås. Försvarsmakten skulle enligt regeringens uppräkning behöva ha lednings-, underrättelse, skydds- och logistikkompetens, kompetens att genomföra väpnad strid, kompetens inom informationskrigföring, internationell kompetens samt kompetens till civil samverkan.[75]

Uppgifterna till Försvarsmakten stod sig oförändrade från den föregående propositionen. Men vad som behövdes för att lösa dessa uppgifter var enlig regeringen en försvarsmakt som var betydligt mindre till sin volym än tidigare, men med hög kvalitet och som var allsidigt användbar till en mängd olika typer av insatser. Anpassningsförmågan skulle förbättras. Regeringen hänvisade till riksdagens beslut i kontrollstationen där insatser med massförstörelsevapen var ett hot som i ökad utsträckning behövde beaktas. Vidare var det nödvändigt att uppmärksamma IT-relaterade hot på stor bredd, såväl inom totalförsvaret som inom annan totalförsvarsverksamhet. Enlig regeringen borde alla insatsförband i princip kunna ges förmåga att genomföra olika typer av internationell verksamhet, i den mån pengar kunde omfördelas inom existerande ekonomiska ramar.[76]

I propositionen hänvisade regeringen till att riksdagen vid upprepade tillfällen begärt att få en tydlig redovisning av sambanden mellan Försvarsmaktens uppgifter och den organisation som

[74] prop. 1999/2000:30, s. 10 ff.
[75] prop. 1999/2000:30, s. 50 f.
[76] prop. 1999/2000:30, s. 13 f.

föreslogs, s.k. *spårbarhet*. Enligt försvarsutskottet hade det genom åren saknats en tydlig redovisning varför det behövs ett visst antal brigader, fartygsförband, flygdivisioner etc. för att klara försvarets uppgifter. Regeringen redovisade att det nu fanns en modell som innebar att utformningen av det militära försvaret grundades på en metodmässigt genomarbetad planering. I modellen framgick enligt regeringen sammanhanget mellan omvärldsutvecklingen, Sveriges säkerhetspolitiska mål, inriktningen av försvarspolitiken, kraven på operativ förmåga[77] och stridskrafternas utformning. Det var regeringens uppfattning att Försvarsmaktens redovisning av förslag till framtida struktur i allt väsentligt uppfyllde de krav som ställs på ett sammanhang i planeringen och på möjligheterna att följa sambandet mellan krav på operativ förmåga och utformningen av Försvarsmakten.[78]

Inom ramen för uppgiften att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp angav regeringen vad Försvarsmakten skulle kunna klara av att göra på olika tidshorisonter. Den över tiden ständiga beredskapen kallades *grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap*. Denna bestod i allt väsentligt av den icke-mobiliserade fredstida organisationens tillgängliga resurser (grundorganisationen och inte insatsorganisationen). Nästa steg kallades grundläggande försvarsförmåga med ett års beredskap. Här handlade det om Försvarsmaktens kapacitet att möta ett begränsat väpnat angrepp där en angripare hade haft viss förberedelsetid och som föregåtts av en tidsperiod av internationella kriser och ogynnsam säkerhetspolitisk utveckling. I princip hela insatsorganisationen inklusive nationella skyddsstyrkor och hemvärn skulle därför inom ett år kunna öka sin beredskap så pass mycket att krigsförbanden var användbara för att möte ett sådant hot.[79] Bland annat skulle bataljoner med stödförband vara gripbara över hela landet och regeringen erinrade om att förmågan i detta avseende skulle öka när

[77] Begreppet operativ förmåga kan enklast beskrivas som en precisering av vad Försvarsmaktens uppgifter innebär att myndigheten ska kunna uträtta på olika tidshorisonter. Tanken ur ett styrningsperspektiv var därmed att överbrygga glappet mellan uppgifter respektive typ och antal av förband av olika slag.

[78] prop. 1999/2000:30, s. 36.

[79] Nationella skyddsstyrkor fanns som ett begrepp i planeringen åren 2000–2003 och omfattade bl.a. 12 markstridsbataljoner. De nationella skyddsstyrkorna kom aldrig att organiseras i någon mer konkret bemärkelse och slopades i 2004 års försvarsbeslut. De kan kanske jämföras med territorialförsvarsförbanden i den tidigare krigsorganisationen, således mer kvalificerade förband än hemvärnet men med lägre kapacitet än de mer operativt rörliga fältförbanden (brigaderna m.m.). Begreppet kom åter att användas i inriktningspropositionen 2009.

den luftburna bataljonen blev operativ (ny typ av förband i försvarsbeslutet).[80]

På den lite längre tidshorisonten gällde enligt regeringen att Försvarsmakten skulle ha en förmåga till anpassning inom fem år mot väpnat angrepp. Enligt regeringen kunde förändringar i vår omvärld innebära att hela funktioner behöver tillväxa, vilket ställde krav på en god förmåga att nyttja eller förändra de kompetenser som i första hand fanns i insatsorganisationen. Detta fordrade en försvarsplanering som på ett betryggande sätt identifierade gränssättande resurser och kontinuerligt analyserade omvärldsutvecklingen. Försvarsmaktens operativa förmåga skulle fortlöpande värderas och som ett resultat av detta skulle planering, materiellt innehåll och verksamhet kunna förändras.[81] Förmåga skulle kunna skapas att möta ett eventuellt hot i form av en mindre markstridsoperation mot Sverige. För att uppnå denna förmåga var det nödvändigt att våra förband kunde bli fler och större, samt att förbanden kunde bli uthålligare så att de kunde uppträda i mer utdragna operationer. Regeringen hade beaktat detta behov vid utformningen av den föreslagna grundorganisationen.[82]

Analogt skulle även marinens förmåga till att möta ett hot i form av begränsade marina operationer kunna höjas. Detta innebar bl.a. att antalet robotar och tillgång på ammunition och organisationsbestämmande materiel i övrigt borde kunna ökas. Även flygvapnets JAS-förband skulle kunna ges ökad kvalitet och kvantitet. Lednings- och bassystemets förmåga borde kunna ökas, likaså antalet robotar m.m. På ännu längre sikt (mer än tio år) skulle försvarsmakten ha förmåga att möta ett mer omfattande angrepp mot Sverige. Här menade regeringen att en kontinuerlig utveckling av den kompetens och förmåga som ovan redovisats utgjorde den väsentligaste grunden för anpassning på lång sikt.[83] Regeringen såg också försvarsindustrins möjligheter att belägga sina utvecklingsenheter som en viktig del i försvarets anpassningsförmåga.[84]

Hösten 2001 återkom regeringen till riksdagen i det som kan beskrivas som den tredje delen i ett pågående försvarsbeslut. I

[80] prop. 1999/2000:30, s. 43 f.
[81] I Försvarsdepartementet inrättades för detta syfte två nya sekretariat: Sekretariatet för underrättelsefrågor (SUND) och Sekretariatet för analys- och långsiktig försvarsplanering (SALP).
[82] prop. 1999/2000:30, s. 44 f.
[83] prop. 1999/2000:30, s. 45.
[84] prop. 1999/2000:30, s. 94 f.

prop. 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* erinrades om att det svenska försvaret var inne i en förändringsfas som enligt regeringen utgjorde en av de största reformerna som genomförts på försvarsområdet i modern tid. Regeringens säkerhetspolitiska bedömning från hösten 1999 låg i allt väsentligt fast samtidigt som regeringen erinrade om sårbarheten i det moderna samhället, vilket på ett skrämmande sätt blivit tydlig genom terroristangreppet mot USA den 11 september 2001.[85]

Den internationella utvecklingen gjorde att regeringen drog fyra slutsatser. Den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige vad avser militära hot bestod. Samtidigt kunde regionala och lokala kriser indirekt eller direkt beröra Sverige. Vidare kunde enligt regeringens bedömning hot mot de tekniska infrastruktursystemen få mycket allvarliga konsekvenser, ytterst av säkerhetspolitisk dignitet. Slutligen betonades att totalförsvarets förmåga till anpassning fortsatt var en viktig del av den svenska försvarspolitiken.[86]

Propositionen innehöll vad avser det militära försvaret få förslag till riksdagsbeslut. I stället innehöll propositionen främst information till riksdagen av skrivelsekaraktär. Två redogörelser lämnades i frågor där försvarsutskottet tidigare begärt en redovisning. Den ena frågan gällde principerna för ledning av försvaret och den andra ett sammanhållet reformerat personalförsörjningssystem.

I propositionen beskrev regeringen för första gången närmare utvecklingen mot vad som benämndes ett *nätverksbaserat försvar*. Detta kunde utifrån en övergripande indelning delas in tre komponenter: information och omvärldsuppfattning (med sensorer och andra tekniska hjälpmedel), ledning med beslutsstöd samt insats och verkan. Enligt regeringen kunde förbättringar i dessa komponenter leda till ökade möjligheter att snabbt få önskad verkan i de mål som skulle bekämpas eller på annat sätt påverkas. Det nätverksbaserade försvaret fick enligt regeringen även som konsekvens att försvaret i detta avseende skulle övergå från ett hierarkiskt arbetssätt till att arbeta och kommunicera mer horisontellt och i nätverk. Organisationen skulle bli plattare.[87]

I ett avsnitt om behov av operativ förmåga och militär kompetens lämnade regeringen förslag till några förändringar i

[85] prop. 2001/02:10, s. 1.
[86] prop. 2001/02:10, s. 12.
[87] prop. 2001/02:10, s. 129 f.

kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga. Det viktigaste av dessa gällde uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden där regeringens förslag innebar att samma ambitionsnivåer på längre sikt skulle tillämpas för de olika stridskrafterna (försvarsgrenarna). Begreppet kompetens som beskrivits i föregående proposition återkom och därtill introducerades ett nytt begrepp; [behov av] stridskrafts*funktioner*. Begreppet förklarades inte närmare innehållsligt, men av de exempel som lämnades framgick att det handlade om integrerade och flexibla stridskrafter, luftförsvar, markförsvar, marinförsvar, NBC-skydd m.m.[88]

Likt i föregående proposition ägnade regeringen Försvarsmaktens anpassningsförmåga ett avsnitt och då särskilt det som kallades *tillväxtförmåga*. Med detta menades hur försvarets organisation skulle kunna ökas, om man ianspråktog den materiel som sparats men inte organiserats som förband samt därtill nyeller kompletteringsutbildade viss personal. Tillväxtförmågan omfattade ur armén två brigader, ur marinen en amfibiebataljon, två kustartilleribataljoner och två ubåtar samt ur flygvapnet fyra flygbasbataljoner.[89] I anslutning till detta behandlade regeringen närmare utvecklingen av Försvarsmaktens *internationella förmåga*. Denna bestod av två komponenter; dels att långsiktigt utveckla sådan förmåga, dels att efter behov och ambitioner faktiskt delta i insatser. Regeringen redogjorde för Försvarsmaktens bedömning av hur många personer som uthålligt kunde tjänstgöra samtidigt vid internationella insatser. Detta antal skulle uppgå till ca 1 500 och periodvis till ca 2 000 personer.[90]

3.4 Försvarsbeslutet 2004

Nästa försvarsbeslut omfattade åren 2004–2007. Regeringen föreslog i prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar* bl.a. att den ekonomiska ramen för utgiftsområdet försvar skulle minskas och vid utgången av 2007 vara tre miljarder kronor längre än 2004. Bakom detta låg en bedömning om att den säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde fortsatt utvecklades positivt. En

[88] prop. 2001/02:10, s. 131ff.
[89] prop. 2001/02:10, s. 139ff.
[90] prop. 2001/02:10, s. 142.

grundläggande försvarsförmåga var dock nödvändig att upprätthålla.[91]

Regeringen beskrev den pågående försvarsreformen som en utveckling mot ett modernt, flexibelt och rörligt insatsförsvar. Samtidigt konstaterade regeringen att denna utveckling krävde en omfattande avveckling av materiel och personal. Avvecklingen skulle ske skyndsamt och rationellt för att skapa ekonomiskt utrymme för det nya försvar som successivt skulle växa fram. Försvarsmaktens beredskap skulle i första hand vara avpassad för att genomföra internationella insatser och upprätthålla territoriell integritet. Fokus borde riktas mot att utveckla det svenska bidraget till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga (sedermera benämnd den nordiska stridsgruppen *Nordic Battle Group* (NBG)).[92] Detta bidrag, som skulle kunna lösa kvalificerade uppgifter i ett insatsområde inom tio dagar efter beslut, ställde höga krav på operativ förmåga och beredskap hos förbanden. Enligt regeringen var utvecklingen av förband med hög *tillgänglighet* en viktig kvalitativ aspekt vid utvecklingen av insatsorganisationens förmåga till väpnad strid.[93]

Under rubriken erfarenheter från reformarbetet konstaterade regeringen att arbetet med att skapa ett flexibelt insatsförsvar nu pågått i fyra år. Sett mot de operativa kraven var de reduktioner som hittills hade gjorts i insatsorganisationen, de fredstida lednings- och stödfunktionerna, samt personellt, otillräckliga. Regeringen ansåg också att reformen hade visat sig vara svårare att genomföra än vad som ursprungligen antagits. Tillståndet i flera av de förband som ärvdes av från den gamla krigsorganisationen motsvarade inte de krav som ställdes. Det hade också tagit längre tid än planerat att avveckla verksamhet, personal och förnödenheter. Regeringen hänvisade här till riksdagens utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001 (2003/04:URD1).

En starkt bidragande orsak till svårigheterna med att genomföra reformen var, enligt regeringen, att den differentiering av kraven på operativ förmåga som beslutades i det föregående försvarsbeslutet inte hade fått genomslag i förbandens beredskapssättning under de första två åren av försvarsbeslutsperioden. De resurser som var avsedda för förbandsproduktion koncentrerades därför inte till prioriterade förband. Därmed uppstod brister över en större bredd

[91] prop. 2004/05:5, s. 1.
[92] prop. 2004/05:5, s. 12.
[93] prop. 2004/05:5, s. 48.

i insatsorganisationen. Vidare hade systemen för personalförsörjning och förbandsomsättning inte reformerats tillräckligt under perioden, vilket gått ut över möjligheterna att reducera kostnader. De metoder som valts för att avveckla personal hade medfört stora kostnader. Härtill var målen för Försvarsmaktens verksamhet på olika nivåer otydligt formulerade och tillsammans med ett omodernt ekonomistyrningssystem hade detta lett till att resultatstyrning, uppföljning och återrapportering blivit oprecis. Kostnadsökningar inom personalområdet samt nya uppgifter hade till del finansierats genom en minskad övnings- och utbildningsverksamhet. Detta hade varit en av de få möjligheterna att direkt reducera utgifterna när medelsbrist upptäcktes under innevarande år. Besparingar inom området förbandsverksamhet hade därför huvudsakligen gjorts inom kortsiktigt direkt påverkbara utgifter som t.ex. drivmedelsförbrukning vid övningar etc. En konsekvens av den minskade övningsverksamheten var att förband i insatsorganisationen inte hade uppnått den eftersträvade förmågan till väpnad strid.[94]

Enligt regeringen borde det militära försvaret inte enbart dimensioneras av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Regeringen ansåg därmed att det var nödvändigt att behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym förband än vad den direkta militära hotbilden mot Sverige krävde. Samtidigt som dessa resurser innebar att en grundläggande försvarsförmåga och kompetens kunde upprätthållas, kunde de också till betydande del användas för insatser. Försvarsmakten skulle vara *användbar* och kunna lösa de uppgifter som krävdes i det nuvarande omvärldsläget.[95]

Regeringen ansåg vidare att omvärldsutvecklingen möjliggjorde en ambitionssänkning inom flera områden. De delvis förändrade kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga som regeringen föreslog i propositionen möjliggjorde en omfattande reducering i bl.a. insatsorganisationens volym, Försvarsmaktens centrala och regionala ledning och inom flera av de övriga myndigheterna inom utgiftsområdet. Regeringens förslag avsåg vilka utgångspunkter som kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga skulle utgå från. I nuvarande omvärldsläge handlade detta om att övervaka svenskt

[94] prop. 2004/05:5, s. 50 f.
[95] prop. 2004/05:5, s. 31.

territorium och hävda territoriell integritet samt att medverka i fredsfrämjande insatser. Vid en försämrad omvärldsutveckling skulle Försvarsmakten härutöver bl.a. kunna skydda verksamheter eller objekt samt kunna bistå andra myndigheter vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet. Ökad övningsverksamhet skulle då kunna äga rum och pågående internationella insatser skulle kunna förstärkas och utökas. Efter en allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk försämring och vederbörliga beslut skulle Försvarsmakten kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotade Sveriges fred och självständighet.[96]

Regeringen lämnade i propositionen även en beskrivning av hur kraven på operativ förmåga i sin tur ställde krav på s.k. delförmåga, kompetens och förband. Regeringen ansåg att de förändrade kraven på operativ förmåga fick en rad konsekvenser för utformningen av Försvarsmakten. Enligt regeringen kunde kraven på att först efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut kunna möta mer omfattande militära operationer, göra att antalet förband i insatsorganisationen kunde minska betydligt.[97]

Vad gäller förmågan till internationella insatser föreslog regeringen att Försvarsmakten skulle ha förmåga att samtidigt leda och genomföra två insatser av bataljonsstorlek eller motsvarande och mindre förbandsenheter i ytterligare tre insatser. Försvarsmakten skulle därtill utveckla ett svenskt bidrag till en multinationell snabbinsatsstyrka under svensk ledning som en del av EU:s snabbinsatsförmåga. Förbandet skulle vara operativt senast den 1 januari 2008. Regeringen bedömde att ambitionen vad avser internationella insatser skulle fortsätta att utvecklas såväl kvalitativt som kvantitativt. Regeringen hade för avsikt att successivt under perioden öka anslagsposten för de fredsfrämjande truppinsatserna.[98]

Under rubriken anpassningsfrågor erinrade regeringen om att det i och med 1996 års försvarsbeslut hade introducerats en anpassningsprincip. Syftet var bl.a. att säkerställa att Försvarsmakten hade förmåga att kontinuerligt kunna utvecklas och följa med i de förändringar som ägde rum i olika avseenden. Anpassningen skulle utgå från den förmåga som Försvarsmakten hade vid varje given tidpunkt och skulle åstadkommas genom att

[96] prop. 2004/05:5, s. 34.
[97] prop. 2004/05:5, s. 45.
[98] prop. 2004/05:5, s. 69.

förbanden hade en differentierad beredskap, flexibilitet i planeringen m.m. Regeringen konstaterade dock att de styrinstrument som förutsågs i beslutet inte fått avsedd verkan, bl.a. hade planering och realiserbarhetsgranskning av beredskapshöjningar och andra anpassningsåtgärder inte genomförts i tillräcklig utsträckning. Inte desto mindre hade vissa beslut fattats som kunde beskrivas som en anpassning av Försvarsmaktens förmåga i olika avseende. Således hade materiel som initialt behållits i föregående försvarsbeslut (s.k. materiella mobiliseringsenheter, MME) avvecklats. Regeringen hade också fattat beslut om införandet av differentierad beredskap för insatsorganisationens förband i enlighet med de beredskapstider som kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga angav. Dessa beredskapstider skulle nu komma att ses över, men regeringen erinrade om att principen om att insatsorganisationens förband gavs en varierande uppfyllnad av personal, materiel etc. fortfarande var viktig för att, inom en given ekonomisk ram, fullt ut åstadkomma de förband som skulle kunna genomföra insatser.[99]

Det nätverksbaserade försvaret behandlades utförligt. Enligt regeringen var syftet med utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar att nå ökad operativ effekt genom att flexibelt sammansatta enheter med hög precision skulle kunna nå graderad verkan i olika insatsmiljöer. Utvecklingen, inklusive prov och försök, utgjorde en viktig grund för reformeringen från ett invasionsförsvar till ett flexibelt insatsförsvar. Utformningen skulle samordnas med den internationella utvecklingen och svenska särlösningar skulle undvikas. Ett nyckelbegrepp var gemensam information. Regeringen hänvisade till att med gemensam information och omvärldsuppfattning skapades förutsättningar för ett informationsöverläge om egna och främmande resurser. Informationen skulle göras tillgänglig i ett nätverk för staber, förband, verkansdelar och övriga befattningshavare. När staber på olika nivåer fick samma omvärldsuppfattning och nödvändigt beslutsunderlag skulle det bli möjligt att utöva ledning från den för situationen mest lämpliga nivån och få en snabb ledningsprocess. Därmed kunde de bäst lämpade förbanden och verksansdelarna genomföra snabba insatser med graderad verkan och hög precision. Genom den här utvecklingen bedömde regeringen att det sammantaget skapades förutsättningar för att med en minskad insatsorganisation ändå nå en

[99] prop. 2004/05:5, s. 76.

hög operativ effekt. Insatser som kunde göras med ökad precision och med en graderad verkan minskade risken för förluster hos såväl civila som militära förband. Regeringen ansåg att det i den fortsatta utvecklingen var angeläget att det fanns en tydlig och långsiktig målsättning och att alla Försvarsmaktens utvecklingsprocesser samordnades och styrdes mot att bidra till utvecklingen inom ramen för konceptet nätverksbaserat försvar.[100]

Vad gällde de ekonomiska ramarna redovisade regeringen hur besparingen i föregående försvarsbeslut hade fördelat sig på olika anslag. Hela minskningen på fyra miljarder kronor mellan 2001 och 2004 hade enligt regeringen lagts på anslaget för materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Vidare hade minskningar som beslutades i samband med 2003 års budgetproposition gjorts på samma anslag. Dessutom hade ytterligare belopp förts över från materielanslaget till anslaget för förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. En del av detta belopp hade använts till att finansiera ökningen av anslagsposten för de fredsfrämjande truppinsatserna. Utöver kostnader för själva insatserna hade också kostnader uppstått som var förenade med att sätta upp förbanden, materielförsörja dem och hålla dem i beredskap. Enligt regeringen hade sammantaget de anslagna medlen för förbandsverksamhet ökat mellan 2001 och 2004, även räknat i fasta priser.[101]

Regeringen redovisade också omstruktureringskostnader (lönekostnader och hyreskostnader för övertalig personal och fastighetsobjekt, vilka skulle sägas upp) för perioden. Omstruktureringskostnaderna uppgick till ca 3,5 miljarder kronor 2005, ca 3,5 miljarder kronor 2006 och ca 2,2 miljarder kronor 2007. Omstruktureringskostnader till följd av propositionen skulle också finnas kvar efter periodens slut. Enligt regeringen var storleken på dessa dock till stor del beroende på vilka avvecklingsinstrument som kom att användas för genomförandet av ominriktningen.[102]

Regeringen gjorde härutöver bedömningen att minskningen av ramen för utgiftsområdet i huvudsak borde ske genom en reduktion av Försvarsmaktens anslag. Regeringen hänvisade till Försvarsberedningen som ansett att minskningen av ramen för utgiftsområdet borde ske genom riktade besparingskrav med tillhörande ambitionsminskningar. Av de totala besparingskraven

[100] prop. 2004/05:5, s. 77.
[101] prop. 2004/05:5, s. 226.
[102] prop. 2004/05:5, s. 227f.

om totalt 3 miljarder kronor skulle 1,5 miljarder kronor riktas mot de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Vidare skulle en besparing göras på Försvarsmaktens centrala ledning med 250 miljoner kronor och Försvarsmaktens regionala territoriella verksamhet (militärdistrikt, hemvärn m.m.) reduceras med 250 miljoner kronor.[103]

3.5 Försvarsbeslutet 2009

Våren 2009 lämnade regeringen en proposition med en ny försvarspolitisk inriktning. Enligt regeringen skulle Sveriges försvarsförmåga därmed öka och försvaret bli starkare med fler användbara och tillgängliga förband.[104] Regeringen föreslog nya mål för försvaret, nya krav på operativ förmåga, en ny insatsorganisation, ett nytt personalförsörjningssystem, utvecklade principer för anskaffning av materiel, en utvecklad syn på civil-militär samverkan och mer internationellt samarbete m.m. Regeringen skulle fortsätta arbetet med att säkerställa en effektiv resursanvändning i försvaret. Den ekonomiska styrningen behövde fortsatt utvecklas. Förbanden skulle vara användbara i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Fokus skulle vara ett försvar i användning. Det svenska försvaret skulle fortsatt ha uthållighet, men ökad tillgänglighet prioriterades.[105]

Regeringen ansåg att personalförsörjningen skulle moderniseras så att frivillighet i stället för värnplikt skulle utgöra grunden för bemanningen av insatsorganisationen. I ett försvar som var användbart och tillgängligt skulle trots detta endast en begränsad mängd soldater tjänstgöra kontinuerligt i arméstridskrafterna. Huvuddelen av soldaterna kunde därför vara kontraktsanställda. Marin- och flygstridkrafterna skulle däremot i huvudsak bestå av stående förband med anställda soldater, sjömän och officerare. Både soldater och officerare skulle ha en skyldighet att delta i insats. Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna och kontraktsförbanden skulle ge försvaret folklig förankring och tillgång till civil kompetens.[106]

[103] prop. 2004/05:5, s. 228.
[104] prop. 2008/09:140, s. 8.
[105] prop. 2008/09:140, s. 10.
[106] prop. 2008/09:140, s. 11.

Regeringen ställde sig i propositionen bakom den av Försvarsberedningen föreslagna solidaritetsförklaringen som omfattade EU-medlemmar, samt Norge och Island. Enligt denna skulle Sverige inte förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntade oss att dessa länder skulle agera på samma sätt om Sverige skulle drabbas. Sverige borde ha förmågan att kunna ge och ta emot militärt stöd.[107]

Enligt regeringens förslag skulle Försvarsmakten enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer kunna lösa följande uppgifter:

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.[108]

I fråga om operativ förmåga föreslog regeringen att de krav som riksdagen tidigare hade beslutat skulle upphöra att gälla. Från 2010 föreslog regeringen att Försvarsmakten skulle ha en operativ förmåga som möjliggjorde omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna operativa förmåga skulle uppnås enskilt och tillsammans med andra.[109] Regeringen fastslog vidare att tillgänglighet för insatsorganisationens förband, utan krav på komplettering av personal eller materiel, var en förutsättning för den förmåga som borde finnas.[110] Som ett led i detta förändrades beredskapskraven på insatsorganisationen avsevärt. Vid beslut om höjd beredskap skulle huvuddelen av insatsorganisationen ha en tillgänglighet inom en vecka. I en situation där inte höjd beredskap rådde, dvs. under normala omvärldsförutsättningar, skulle huvuddelen av insatsorganisationen normalt vara tillgänglig inom tre månader och delar vara omedelbart tillgängliga.[111]

[107] prop. 2008/09:140, s. 29.
[108] prop. 2008/09:140, s. 36.
[109] prop. 2008/09:140, s. 38 ff.
[110] prop. 2008/09:140, s. 40.
[111] prop. 2008/09:140, s. 47, 50.

Regeringen ansåg att Sveriges engagemang i fredsfrämjande insatser under EU:s, FN:s och Natos ledning borde öka. Ett fortsatt deltagande i den utbildnings- och övningsverksamhet som ägde rum inom ramen för EU, Nato eller genom andra bi- och multilaterala verksamheter var av vikt för att utveckla vår operativa förmåga.[112]

I fråga om insatser ansåg regeringen att Försvarsmakten på sikt skulle ha förmåga att över tid kunna hålla upp till 2 000 personer ur insatsförbanden, ur alla stridskrafter, insatta nationellt och internationellt. Alla insatsorganisationens förband borde ha en tillgänglighet som gav regering och riksdag stor handlingsfrihet vid val av förmåga inför beslut om en insats. Regeringen hänvisade därefter till Försvarsmaktens underlag som angav att myndigheten vid utgången av 2014 skulle ha förmåga till kontinuerliga insatser med 1 700 personer. Förmågan att hålla 2 000 personer ute skulle först uppnås 2019. Regeringen ansåg för sin del att ambitionen att öka förmågan att genomföra insatser internationellt låg fast, men att antal insatta personer kunde tillåtas bli lägre om mindre personalintensiva förband, främst ur marin- och flygstridskrafterna efterfrågades och användes. Enligt regeringen skulle Försvarsmakten över tiden kunna genomföra upp till fyra förbandsinsatser varav en av insatserna skulle omfattat en bataljonsstridsgrupp (en bataljon med förstärkningsförband). För att vidmakthålla förmågan att kraftsamla vid en allvarlig konflikt borde Försvarsmakten ha förmåga att leda förband på brigadnivå.[113]

Bedömningen att ett militärt hot mot Sverige inte sågs som troligt inom tio år togs bort. I stället uttrycktes att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige fortsatt var osannolikt under överskådlig tid. Kriser och incidenter, som även inbegrep militära medel, kunde dock uppstå i vår region och på längre sikt kunde inte militära angreppshot uteslutas. För att hantera detta ansåg regeringen att det ställdes krav på att kunna agera, enskilt och tillsammans med andra, med kort varsel.[114]

För att kunna möta framtida hot och en försämrad omvärldsutveckling, ansåg regeringen det vara nödvändigt att relevant militär förmåga fanns i dag och att denna kontinuerligt uppdaterades. Detta skulle huvudsakligen ske genom att förbanden användes och deltog i krävande övningar och insatser. Men även

[112] prop. 2008/09:140, s. 29.
[113] prop. 2008/09:140, s. 42 f.
[114] prop. 2008/09:140, s. 29.

studier, försök och forskning behövdes därutöver för att utveckla befintliga och nya kompetenser som en konsekvens av hotutvecklingen i närområdet och globalt. Den befintliga insatsorganisationen skulle kunna utökas med värnpliktsförband om detta skulle krävas vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i närområdet. För att säkerställa möjligheten till en sådan utökning ansåg regeringen att det kunde vara nödvändigt att behålla viss strategisk infrastruktur. En kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer krävdes enligt regeringen för att kunna hantera oväntade framtida utvecklingar i en oviss och föränderlig värld.[115] Vidare skulle fyra mekaniserade bataljoner organiseras utanför insatsorganisationen i form av en förbandsreserv. Denna skulle kunna tillföras insatsorganisationen upp till tre år efter beslut, i händelse av ett allvarligt försämrat omvärldsläge som innebar hot mot Sverige.[116]

I fråga om de framtida ekonomiska ramarna gjorde regeringen bedömningen att de ekonomiska nivåer för området försvar som regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2009, borde vara utgångspunkten för den årliga prövningen i respektive års budgetproposition. Regeringen hänvisade till att Försvarsberedningen i sin rapport i juni 2008 framfört att en flerårig förutsägbar försvarsekonomi och en ekonomi i balans främjade den fortsatta reformeringen av Försvarsmakten. Regeringen delade denna uppfattning. Regeringen ansåg att den fortsatta omställningen av försvaret, med syfte att frigöra resurser för operativ verksamhet bl.a. med hjälp av rationaliseringar i den s.k. stödverksamheten, skulle genomföras så skyndsamt som möjligt inom tilldelade anslagsramar och gällande regelverk. Regeringen pekade på vikten av tydlighet i beräkningar, tidsplaner och styrning samt hur besparingar skulle komma Försvarsmakten till del. Regeringen ansåg vidare att de omställnings- och avvecklingskostnader som uppstod vid myndigheterna skulle hanteras i den takt ekonomin medgav. Regeringen hänvisade till att Försvarsberedningen föreslagit att en separat avvecklingsorganisation bildades. Innan regeringen slutgiltigt tog ställning i denna fråga behövde den analyseras ytterligare.[117]

Regeringen hänvisade till att Försvarsmakten i sitt svar på regeringens planeringsanvisningar redovisat en planering i

[115] prop. 2008/09:140, s. 44.
[116] prop. 2008/09:140, s. 12.
[117] prop. 2008/09, s. 107.

ekonomisk och verksamhetsmässig balans inom av regeringen angivna ekonomiska ramar. Försvarsmakten angav dock att ekonomisk balans kunde uppnås under förutsättning att Försvarsmaktens antaganden avseende ekonomi uppfylldes och att nödvändiga beslut fattades av regering och riksdag. Vidare framförde Försvarsmakten egna osäkerheter, främst inom personalområdet. Ett väsentligt antagande i Försvarsmaktens planering angavs vara att en s.k. sammanhållen logistikprocess kunde åstadkommas, där kostnadssänkningar motsvarande 600 miljoner kronor per år uppnåddes inom myndigheten från 2013 tillsammans med att kostnadssänkningar om ytterligare 350 miljoner kronor per år uppnåddes inom försvarsområdet i övrigt. Regeringen konstaterade att inriktningen var i linje med vad regeringen ville uppnå inom den s.k. stödverksamheten, men att storleken på överföringen var tvungen att klarläggas först efter noggrannare genomlysning och beräkning. Försvarsmakten avsåg att genomföra grundorganisatoriska förändringar där myndigheten hade mandat att fatta beslut, men även att föreslå förändringar vilka krävde statsmakternas beslut efter 2010.[118]

Inom personalförsörjningsområdet gjorde Försvarsmakten antaganden om bl.a. lönenivåer för nya personalkategorier (anställda soldater) samt takten i personalavvecklingen. Försvarsmakten hade i dessa avseenden inga egna erfarenhetsvärden som kunde utgöra underlag för planeringen, utan använde sig av erfarenheter från andra länder som bedömdes relevanta. Regeringen konstaterade att antagandena inom detta område hade stor påverkan på planeringen ur ekonomiskt hänseende, men var en fråga för arbetsmarknadens parter. Regeringen konstaterade vidare att Försvarsmakten hade tagit hänsyn i planeringen till det generella rationaliseringskrav kopplat till priskompensation som ålåg samtliga myndigheter under regeringen. Regeringen ansåg att Försvarsmakten därmed hade förbättrat möjligheten att uppnå en ekonomi i balans.[119]

Försvarsmakten framhöll att rådande priskompensationssystem inom materielområdet inte avspeglade den verkliga kostnadsutvecklingen över tiden. Genom 1992 års försvarsbeslut infördes en särskild omräkningsfaktor om 1,5% utöver den gängse pris- och löneomräkningen på materielandelen av Försvarsmaktens anslag. Regeringen föreslog i försvarsbeslutspropositionen 1999 att den

[118] prop. 2008/09, s. 108.
[119] prop. 2008/09:140, s. 109.

särskilda uppräkningen av materielanslaget med den s.k. teknikfaktorn skulle upphöra från och med år 2000. Riksdagen hade beslutade i enlighet med regeringens förslag. Regeringen hänvisade till att försvarsutskottet i likhet med regeringen ansett att motiv saknades för en generell och automatiskt verkande kostnadsuppräkning av Försvarsmaktens materielanslag utöver försvarsprisindex. Utrymme för teknisk förnyelse – utöver den som skapades genom uppräkningen av försvarsprisindex – borde skapas inom ramen för de ekonomiska ramar som riksdagen beslutade om. Regeringen gjorde inte nu någon annan bedömning.[120]

Regeringen konstaterade att Försvarsmakten gjort ett antal antaganden för att åstadkomma en ekonomi i balans. Enligt regeringen behövde Försvarsmakten därför i sin styrning och uppföljning av verksamheten och ekonomin säkerställa att den bedrevs och redovisades på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. En realistisk plan i ekonomisk balans ansåg regeringen vara en förutsättning för att den fortsatta omställningen i försvaret skulle kunna genomföras i enlighet med den lagda propositionen. Regeringen pekade därför på vikten av att osäkerheter i ekonomiskt hänseende följdes noggrant och att det fanns ett behov av att öka ambitionen för både Försvarsmaktens och regeringens uppföljning och kontroll.[121]

3.6 Kommentarer

3.6.1 Fortfarande möjligt att behålla en stor organisation?

Sovjetunionens och Warzawapaktens upplösning 1991 innebar att det militära hotet mot Sverige minskade kraftigt. Utan att inleda sig i resonemang om kausalitet gick det att konstatera att den svenska försvarspolitiken varit framgångsrik. Försvaret hade under det kalla kriget verkat fredsbevarande, krigsavhållande eller avskräckande (ordalydelsen varierade över åren) eller åtminstone kunde inte motsatsen beläggas. I Sverige – som i många andra länder – sågs möjligheter till ordentliga besparingar på en dryg statlig utgiftsbörda, en *peace dividend*, besparingar som skulle komma i olika omgångar och med olika förtecken. De brister som i mer allmänna ordalag börjat diskuteras under slutet av 1980-talet

[120] prop. 2008/09:140, s. 109.
[121] prop. 2008/09:140, s. 109.

blev med detta synsätt av akademisk karaktär. Försvaret hade löst sin uppgift.

Trots detta stod uppgifterna till försvarsmakten från det kalla kriget i allt väsentligt kvar i 1992 års försvarsbeslut. Därmed fanns också de legitimerande och dimensionerande uppgifterna för respektive försvarsgren kvar. Det kraftigt förbättrade säkerhetspolitiska läget gjorde det dock möjligt att öppet börja avveckla de delar av krigsorganisationen som det under lång tid inte funnits pengar till att modernisera. Stora mängder av relativt enkelt utrustade förband hade varit en del av försvarsmaktens krigsavhållande och avskräckande funktion samt bärande för folkförsvarstanken, förband som nu kunde börja avvecklas. För arméns del beslutades de första kvantitativa reduktionerna 1989.

Positivt för försvarsmaktens ekonomi i 1992 års försvarsbeslut var införandet av en automatisk uppräkningsfaktor för materielanslagen, något som fanns under ”guldåren” på 1960-talet men därefter togs bort. Denna teknikfaktor tillkom utöver försvarsprisindexet och sammanföll med en omfattande materiell förnyelse, inte minst inom armén, som var ett resultat av försvarsbeslutet. I flygvapnet skulle under 1990-talet det nyutvecklade flygplanet JAS 39 Gripen börja införas. Ett implicit antagande i försvarsbeslutet var att den stora organisationen från det kalla kriget, med vissa justeringar och reduktioner, sänkningar i beredskap och med fortsatta rationaliseringar, var möjlig att modernisera inom tillgängliga ekonomiska ramar. Detta skulle visa sig vara omöjligt.

3.6.2 Internationella insatser och reduktion av ekonomiska ramar (1)

Det dröjde m.a.o. några år in på 1990-talet innan det förändrade och förbättrade säkerhetspolitiska läget lades till grund för både justeringar i Försvarsmaktens uppgifter och dess ekonomiska ramar. Jämfört med början av 1990-talet hade det ryska tillbakadragandet från östra Europa ägt rum, och Estland, Lettland och Litauens självständighet hade befästs. Den positiva utvecklingen bedömdes i mitten av 1990-talet inte längre vara ett övergående tillstånd.

Uppgifterna för det militära försvaret (den nya myndigheten Försvarsmakten hade bildats 1994) ändrade därmed lydelse. Beskrivningen av vad försvaret skulle kunna åstadkomma vid en

fullskaligt militärt angrepp mot Sverige – i form av invasion – föll i försvarsbeslutet 1995/96 bort. Under de närmast föregående åren hade detta dock haft en mer begränsad innebörd och kallats för strategiskt överfall, som antogs kunna inledas efter kort förvarning. Konsekvensen av detta var att högre krav på beredskap ställdes, om än på färre förband än med de gamla invasionsantagandena.

Den tidigare uppgiften om att möta ett väpnat angrepp hade innehållit bestämningar som i hög grad tolkats som styrande för försvarets och försvarsgrenarnas dimensionering och utformning. I försvarsbeslutet 1995/96 ersattes denna med kortfattade men samtidigt elastiska formuleringar. Nytt för försvarsbeslutet var att de internationella fredsfrämjande insatserna omnämndes som en ordinarie uppgift för försvaret. Nu blev dessa en s.k. huvuduppgift bland flera, om än underordnat uppgiften att försvara riket mot väpnat angrepp.

Den ekonomiska reduktionen i försvarsbeslutet 1995/96 omfattade ca 10% av försvarsanslagen. Om än motiverad av den säkerhetspolitiska utvecklingen var reduktionens närmare storlek även en produkt av överenskommelsen mellan regeringen och delar av oppositionen om den ekonomiska politiken och behovet av reduktioner i de statliga utgifterna i allmänhet.[122] I efterhand kan det tyckas uppenbart att de ekonomiska ramarna för försvaret inte kunde bära utvecklingen och vidmakthållandet av en krigsorganisation i den storleksordning som beslutades 1992 eller 1996, och inte heller med de beredskapskrav som där angavs. Men i försvarsbeslutet rådde officiellt fortfarande uppfattningen att den tillgängliga försvarsekonomin skulle kunna bära en kvantitativt stor krigsorganisation som samtidigt var kvalitativt tillräckligt utvecklad. Till stöd för denna tro kan också läggas att försvarsbeslutet innebar vissa reduktioner av både krigs- och grundorganisationen.

Emellertid kunde regeringen (via Försvarsmakten) 1998 officiellt konstatera att det inom beslutade ekonomiska ramar inte gick att finansiera den krigsorganisation med tillhörande förbandsverksamhet som beslutats i försvarsbeslutet 1995/96. Det hjälpte inte att lätta ytterligare på beredskapskraven och det hjälpte heller inte med måttliga organisatoriska reduktioner likt i de föregående försvarsbesluten. I media talades om ”svarta hål” i försvarets ekonomi. Detta var en förutsägelse om behovet av större

[122] Lagercrantz (2005), s. 89 f., s. 93 f. L. intervjuar bl.a. Olof Johansson och Per-Ola Eriksson (c).

kvantitativa reduktioner i Försvarsmakten, i synnerhet om en hög kvalitet skulle uppnås på förbanden. Ett försvarsbeslut med denna innebörd behövde också komma snabbt och inte vänta till den beslutade försvarsbeslutsperiodens slut år 2001.

3.6.3 ”Massförsvaret” avvecklas och reduktion av ekonomiska ramar (2)

Försvarsberedningen hade i försvarsbeslutet 1995/96 fått uppgiften att genomföra en säkerhetspolitisk kontrollstation. Efter vissa förseningar lämnades denna till regeringen år 1999. Ett nytt beslutsunderlag fanns därmed och en ordning med kortare intervall mellan försvarsbesluten befästes. Tre år efter det förra försvarsbeslutet ansåg regeringen – med stöd av Försvarsberedningen – att omvärldsläget förbättrats ytterligare och att det därmed var motiverat med en ekonomisk reduktion i samma storleksordning som 1995/96. Försvarsmaktens underlag för försvarsbeslutet utarbetades under kort tid och levererades i maj 1999. Med försvarsbeslutet 1999/2001 inleddes också de stora förändringarna i försvarets krigs- och grundorganisation, se följande kapitel.

Försvarsbeslutet 1999/2001 var i flera avseenden innovativt och introducerade nya begrepp. Exempelvis sades att Sverige fram till nu haft ett invasionsförsvar, ett begrepp som ibland hade använts i fackmilitära sammanhang men som knappast var väl känt eller för allmänheten hade en distinkt innebörd. Invasionsförsvaret skulle ersättas med ett insatsförsvar, med nya krigsförband (senare benämnt insatsförband). De nya krigsförbanden skulle ha förmåga att lösa försvarsuppgifter redan i grundberedskap. De förband som skulle finnas skulle vara högt prioriterade men avsevärt färre till antal. Dessa två bestämningar går sedan som ett tema genom regeringens framställningar till riksdagen under det kommande decenniet. Utan att alla konsekvenser framstod i klar dager var därmed det långlivade ”massförsvarets” tid förbi.

I propositionen 2001 menade regeringen att i princip samtliga förband i insatsorganisationen skulle kunna användas i internationella insatser. Detta hade tidigare varit en uppgift som främst berört vissa delar av armén, men nu fick internationaliseringen konsekvenser även för marinen och i synnerhet flygvapnet. Omfattande anpassningar med tillhörande investeringar behövde göras för att materiel och arbetsrutiner m.m. skulle vara kompatibla

med andra länders standarder eller på annat sätt vara användbara i internationella insatser. Exempelvis gjordes investeringar i tilläggsskydd på fordon m.m. som tidigare ansetts vara obehövliga eller i alla fall prioriterats bort. Svenska soldater och materielsystem fick genom de internationella insatserna konfronteras med en annan miljö än vad som planerats för vid försvaret av Sverige.

Från att det i Försvarsmaktens krigsplanering under 1990-talet fortfarande planerades för masskadeutfall, ändrades förutsättningarna nu till en mycket låg tolerans för förluster i internationella insatser. Samtidigt restes frågan – i alla fall underförstått – hur man skulle se på toleransen vid framtida nationella insatser. Sammantaget medförde detta stora förändringar i kraven på materielens prestanda med tillhörande kostnadsökningar. Inledande försök att prioritera i vilken ordning som internationaliseringen skulle genomföras blev inte långvariga, utan ersattes med en ordning där i princip varje förbandstyp – åtminstone på några års sikt – skulle ha en enhet som hade full interoperabilitet och användbarhet i olika former av internationella insatser. Detta var i mångt och mycket ett inverterat förhållnings-sätt till tidigare idéer om att tillvarata vad som ansågs vara särskilda förutsättningar för Sverige vad gällde terrängförutsättningar, taktiskt och operativt uppträdande, tekniska lösningar etc.

Försvarsbeslutet 1999/2001 innebar också att en modell infördes för att härleda behovet av olika krigs-/insatsförband till typ och kvantitet (spårbarhet). Detta hade skett på uppmaning från riksdagens försvarsutskott och innebar att behovet tog sin utgångspunkt i säkerhetspolitiska förutsättningar, ett urval av tänkbara scenarier över vad som skulle kunna hända i vår omvärld och de hot som därmed skulle kunna uppstå. Utifrån detta härleddes behovet av militär förmåga i olika avseenden och till slut vilka olika insatsförband som behövdes till typ och kvantitet. Tillämpningen av modellen och de antaganden som arbetet byggde på medförde stora kvantitativa reduktioner i mängden förband i jämförelse med försvarsbeslutet 1995/96. Härutöver tillkom mål om att sätta upp vissa nya förbandstyper och några avvecklades, se vidare nästa avsnitt. En explicit politisk sanktion på de ingående antagandena och vad som blev resultatet av dessa antaganden saknades dock fortfarande. Bekräftelsen kom snarare i efterhand utifrån att regeringen och riksdagen beslutade om ett visst antal förband. Därmed lämnas likt både förr och senare handlingsutrymme för den interna förhandlingsdynamiken inom Försvars-

makten inklusive berörda myndigheter och intressenter. I det längsta hade man tenderat till att behålla både volymer och förbandstyper även om utsikterna att utrusta och öva dessa blev allt sämre.

3.6.4 Anpassningsprincipen

Redan i 1992 års försvarsbeslut talade regeringen om att försvarsmakten – om det säkerhetspolitiska läget så skulle kräva – skulle kunna öka sin samlade styrka. Vikten av att kunna påverka försvarets utformning både kvantitativt och kvalitativt – anpassningsprincipen – började dock betonas i försvarsbeslutet 1995/96, då storanfallet över kust och landgräns inte längre skulle ligga till grund för Försvarsmaktens planering. I samband med detta fördes även en diskussion om regeringens och myndigheternas behov av information och förmåga till beslutskraft, två aspekter som var viktiga för att ge anpassningsprincipen trovärdighet. Anpassningsprincipen lyftes fram än mer i försvarsbeslutet 1999/2001 och dess betydelse växte därmed mellan försvarsbesluten, åtminstone som det beskrevs i det offentliga trycket vid denna tidpunkt. Detta bör ses i sammanhanget med de i jämförelse med tidigare försvarsbeslut stora förbandsreduktionerna i försvarsbeslutet 1999/2001.

Ett av de mer konkreta uttrycken för principen var att (relativt modern) materiel för ett antal krigsförband skulle behållas i malpåse och att viss infrastruktur behölls för att möjliggöra eventuell framtida tillväxt. Även det faktum att ett stort antal officerare inte längre hade några befattningar vid krigsförband kunde motiveras av att de kunde behövas om krigsorganisationen skulle växa. Anpassningsprincipen innebar även att den militära underrättelsetjänsten tillmättes en större vikt och fick ökade resurser. Kvalitativt fick anpassningsprincipen även motivera satsningar på forskning och utveckling och s.k. demonstratorer (prototyper) men även att Försvarsmaktens materiella kvalitet ökade. Det var viktigt att på bredden följa med i den (internationella) miltärtekniska och taktiska utvecklingen, allra helst som delar av Försvarsmakten under ett antal år fått kompromissa i dessa avseenden. Slutligen innehöll anpassningsprincipen en underförstådd tanke om att det inte bara var en förmåga att kunna

hantera en ökning av Förvarsmaktens resurser, utan också att kunna minska dessa.

Anpassningsprincipen slopades i mångt och mycket som styrande parameter för Försvarsmaktens planering i 2004 års försvarsbeslut, och används inte som begrepp i 2009 års inriktningsbeslut. Bibehållandet av viss materiel, personal och infrastruktur hade i försvarsbeslutet 1999/2001 och dessförinnan motiverats utifrån anpassningsprincipen. Vid 2004 års beslut skulle vid förändringar i grundorganisationen (regementsnedläggningar) ingen hänsyn tas till förmågan att i framtiden kunna tillväxa. På personalområdet motiverades dock bibehållandet av värnplikten ytterst med att vi därmed skulle ”säkerställa vår förmåga att i framtiden kunna möta väpnade angrepp.”[123] Avvecklingen av materiel i form av s.k. materiella mobiliseringsenheter (som ingått i försvarsbeslutet 1999/2001) hade beslutats 2003.[124] En liknade konstruktion uppstod dock i inriktningsbeslutet 2009 genom skapandet av förbandsreserven samt att viss strategisk infrastruktur skulle behållas.

3.6.5 Omställningen kärvar, NBF och reduktion av ekonomiska ramar (3)

Försvarsbeslutet 2004 följde i flera avseenden mönstret från försvarsbeslutet 1999/2001. Begreppet försvarsreformen, som började användas i föregående försvarsbeslut, var nu etablerat. Regeringen – och Försvarsberedningen dessförinnan – bedömde att den säkerhetspolitiska utvecklingen fortsatte att vara gynnsam för Sverige och att försvarets organisation därmed kunde minska ytterligare. Det fanns således en önskan om att hämta hem ytterligare en *peace dividend*, även om den politiska motiveringen också handlade om att fördela om resurser från yttre till inre säkerhet. Kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga m.m. justerades i enlighet med detta.

Det som möjligen kunde förvåna i 2004 års försvarsbeslut var att den organisatoriska förändringen likt 1999/2001 blev stor, och i synnerhet i jämförelse med att reduktionen av den ekonomiska ramen år 2004 var mindre än 10%. Volymer av förband och gränssättande enheter i vissa förband började på sina håll därmed

[123] prop. 2004/05:5, s. 82.
[124] Skr. 2002/03:48.

närma sig gränsen för vad som var lämpligt att upprätthålla om Sverige över huvud taget ville besitta en militär förmåga inom ett visst område. I synnerhet om det fortsatt skulle finnas ett inhemskt försvarsindustrisegment knutet till denna förmåga som med viss regelbundenhet skulle kunna vara leverantör av nya materielsystem, om än i liten skala.

Regeringen tillkännagav också att reformeringen av försvaret hade visat sig vara svårare än vad man trott. Regeringens uttalande i denna del skedde i ljuset av att riksdagen (försvarsutskottet) hade gjort en egen utvärdering av det gångna försvarsbeslutet och som visade på betydande svårigheter att uppnå det som regeringen och riksdagen beslutat.[125] Detta gällde även det som nu beskrevs som prioriterat, att få fram användbara och tillgängliga insatsförband. Regeringen redovisade även att den ekonomiska reduktionen i föregående försvarsbeslut i sin helhet tagits på materielanslaget. Förbandsanslaget hade däremot ökat och kostnadsökningar på personalområdet hade gjort att det enda man kunde spara på i den löpande verksamhet var drivmedel, ammunition och andra övningskostnader. Detta var kontraproduktivt om man ville åstadkomma det användbara och tillgängliga försvar som nu hade börjat bli ledord för omställningen av försvaret. Till detta meddelade regeringen att omstruktureringskostnaderna kvarstod i flera år efter att försvarsbesluten tagits och att det därmed dröjde innan pengar frigjordes. Att frigöra pengar var alltså svårare än man räknat med.

Inför försvarsbeslutet 2004 hade Försvarsmakten på regeringens uppdrag redovisat olika förslag till utformning av det militära försvaret, bl.a. på en ekonomisk nivå som motsvarade en reduktion på tre miljarder kronor. Emellertid ansåg Försvarsberedningen i den rapport som föregått 2004 års proposition att den kommande besparingen i hög grad skulle läggas på de administrativa överbyggnaden inom försvaret och de s.k. stödmyndigheterna. Den operativa verksamheten i Försvarsmakten, de internationella insatserna och uppsättandet av en snabbinsatsstyrka för EU skulle därmed kunna prioriteras. Försvarsberedningens uttalande (som senare även blev regeringens uppfattning) om hur besparingen på tre miljarder kronor skulle fördelas var också av principiellt intresse. Det av myndigheterna lämnade budgetförslaget och den idealt sett självreglerade modellen med uppdragsstyrning mellan

[125] FöU 2003/04:URD1.

Försvarsmakten och stödmyndigheterna sattes därmed indirekt ifråga. Den sedan 10 år praktiserade uppdragsstyrningen av försvaret – där Försvarsmakten beställde varor och tjänster från stödmyndigheterna – fick därmed ett korrektiv.

I 2004 års försvarsbeslut var optimismen kring möjligheterna i de informationstekniska landvinningarna inom försvaret som mest utvecklade, åtminstone av propositionerna att döma. Under samlingsnamnet NBF – det nätverksbaserade försvaret – var strävan både att lösa klassiska militära problem inom informationsinhämtning och ledning och att kunna kompensera för allt färre förband. Utvecklingen var bl.a. inspirerad av taktiskt och tekniskt tänkande i USA och erfarenheterna från Gulf-kriget 1991, där de irakiska stridskrafter snabbt hade oskadliggjorts av en tekniskt överlägsen motpart. Men perioden i mitten av 2000-talet präglades också av en mer abstrakt syn på militär verksamhet där övningsverksamheten var begränsad och där både värnpliktiga soldater och officerare kunde sakna placering vid enskilda förband. Huruvida det fanns ett samband mellan satsningen på det utvecklingstunga NBF och svårigheterna att få fram användbara och tillgängliga insatsförband har ibland diskuterats. Ibland har det hävdats ett motsatsförhållande mellan å ena sidan NBF-utvecklingen och å den andra förmåga med användbara och tillgängliga förband i närtid. Detta motsatsförhållande gällde nog snarare mellan NBF-utvecklingen och den gamla (och i hög grad icke användbara och tillgängliga) krigsorganisationen. Dock verkar det som en del nyttiga kunskaper från det ”gamla försvaret” t.ex. förmåga att krigsplacera personal i förband och hänföra materiel till förband för en tid kom i ett bakvatten. När man inte gjorde detta försvann också viktiga underlag för att identifiera personella och materiella brister (eller överskott) med åtföljande rekryterings-, utbildnings-, avvecklings- och anskaffningsbehov.

3.6.6 Användbart och tillgängligt försvar

Även om det användbara och tillgängliga försvaret hade framhållits i 2004 års försvarsbeslut, innebar inriktningspropositionen från 2009 väsentliga förändringar för inriktningen av försvaret. En sådan hade säkerhetspolitisk grund i det att solidaritetsförklaringen även inkluderade att Sverige borde kunna ha förmågan att ge och ta

emot militärt stöd.[126] Insatser skulle kunna genomföras tillsammans med andra, även i Sverige och i närområdet. Med detta kom även begreppen användbart och tillgängligt försvar i delvis ett nytt ljus. En annan påverkansfaktor var återföringen av erfarenheter från de internationella insatserna, som underströk betydelsen av militär professionalism, om inte av annat så av rena säkerhetsskäl. Pågående internationella insatser i bl.a. Afghanistan, pekade också på vikten att även tillgodose andra behov i försvaret än vad som betonats i den teknikorienterade utvecklingsverksamheten inom NBF. Till syvende och sisdt var insatserna i hög grad beroende av traditionella skyttesoldater, vilka dock fordrade en personlig utrustning som var vida mer avancerad och exklusiv än vad deras kollegor 20 och 30 år tidigare i den svenska krigsorganisationen kunnat påräkna.

De politiska uttalandena kring vikten av att insatsförbanden skulle vara användbara och tillgängliga var som framgått knappast helt nya, utan hade vuxit fram med olika styrka i formuleringar från propositionerna 1999 och framåt. Som påtalats i en tidigare ESO-rapport är det intressant att dessa begrepp inte väckt större uppmärksamhet än de gjort, då de för att vara meningsfulla i en logisk bemärkelse förutsätter att det tidigare försvaret inte präglats av dessa egenskaper. Det som dock skilde propositionen 2009 från många tidigare propositioner var att den ägnade ett större utrymme åt en diskussion om vad som var mål och medel inom försvaret och var vissa målkonflikter kunde uppstå. Diskussionen i propositionen hade föregåtts av motsvarande resonemang i Försvarsberedningens rapport från våren 2008.

Ett konkret tecken på att ambitionsnivån i termer av användbarhet och i synnerhet tillgänglighet höjdes år 2009 var förändringarna i beredskapstider för insatsorganisationens förband. Här betonades också vikten av att förbanden – oavsett var de skulle användas – snabbt var tillgängliga. Hänvisning gjordes till erfarenheterna från det ryska angreppet på Georgien året innan. Beredskapskraven höjdes avsevärt och skulle nu i inget fall överstiga sex månader. Detta översteg ambitionerna i försvarsbeslutet 1999/2001 som resulterat i att beredskapen mellan förbanden fått

[126] 2008/09:UU11, s. 16. Lydelsen i sin helhet är: ”Sverige är militärt alliansfritt. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. 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 dess länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd. Det är Sverige självt som definierar den närmare innebörden av den militära alliansfriheten.”

differentieras 2003 med beredskapstider på upp till 5 år. En differentierad beredskap hade också fått tillämpas i försvarsbeslutet 2004, vilket sågs som en förutsättning för att rymma förbanden och verksamheten inom de ekonomiska ramarna. I och med att de kvantitativa reduktionerna av insatsorganisationen 2009 var tämligen små i jämförelse med 2004, indikerar beslutet 2009 om förbandens beredskap en väsentlig ambitionshöjning med tillhörande ekonomiska konsekvenser. Detta också mot bakgrund att regeringen gjorde uttalandet om att förbandens uthållighet i vissa kritiska delar borde öka. Detta ökar trycket på att effektivisera verksamheten inom försvaret och kommande avsnitt om personalfrågor ska ses i ljuset av detta.

3.6.7 Vad driver omställningen av försvaret?

Vid en tillbakablick är den förändring i Försvarsmaktens uppgifter som fått störst konsekvenser för dess verksamhet sannolikt de internationella insatserna. Denna uppgift var betydelsefull ur åtminstone två avseenden. För det första gjorde statsmakterna därmed en säkerhetspolitisk markering. Försvarsmakten skulle inte endast skulle ses som en stabiliserande faktor i vårt närområde utan vara ett aktivt utrikes- och säkerhetspolitiskt instrument. Att kontinuerligt bidra till det internationella samfundets fredsfrämjande ansträngningar blev nu en uppgift av dignitet, åtminstone så länge som en för Sverige gynnsam utveckling i närområdet pågick.

Men väl så viktigt för betraktelsen mellan produktionsfaktorer och produkt, *input* och *output* eller mål och medel, så skapade regeringen och riksdagen en drivkraft för att åstadkomma användbara och tillgängliga förband. Svenskt deltagande i internationella insatser innebar med automatik jämförelser med andra länders förband under krävande förhållanden och möjligheter anpassa sig till internationell *best practice*. Låt vara att de styrkor som Sverige haft utomlands inte bestått av fast organiserade förband i insatsorganisation, utan med något undantag varit tillfälligt sammansatta organisatoriskt, materiellt och i synnerhet personellt. Erfarenhetsöverföring har därmed blivit mer *ad hoc* än organiserad men inte desto mindre betydelsefull för att påverka produktionsfaktorerna. Inledningsvis har denna process gått långsamt och stött på de trögheter som är vanliga i organisationer satta under

förändringstryck. Men de politiska ambitionerna med de internationella insatserna – och den framväxande byråkrati som har stött dessa insatser – har skapat en motvikt mot de sedan tidigare etablerade intressena inom försvaret.

En tredje konsekvens är att uppgiften om internationella insatser skapat en typ av uppföljningsbart kvantitativt mått för Försvarsmaktens output, nämligen antalet insatta soldater. I viss mån förutsätter detta mått (som de flesta kvantitativa sådana) en förenkling och tar inte hänsyn till vilken typ av förband som dessa soldater bemannar. Med detta menas att effekten av ett tekniskt avancerat förband kan vara vida större än vad dess bemanning indikerar. Inte desto mindre är personalintensiva förband (t.ex. infanteri) normalt alltid efterfrågade vid internationella insatser pga. förbandens lämplighet att interagera med lokalbefolkning, utöva ett avpassat mått av våld och tvång samt ägna sig åt uppgifter av (tung) polisiär karaktär. Här blir förband som måhända är tekniskt mer avancerat men också innebär att man utövar en högre våldsnivå av mer begränsat värde, även om sådana förband också används vid internationella insatser, dock inte hittills av Sverige.

Antalet svenska soldater och officerare insatta i internationella insatser från mitten av 1980-talet till i dag framgår av tabell 3.1. Antalet kulminerade i mitten av 1990-talet i samband med insatserna i Bosnien och låg kring 1000 personer fram till år 2000 då insatsen i Kosovo ägde rum. Därefter har under 2000-talet antalet insatta sjunkit markant i absoluta tal, trots den uttalade politiska ambitionen att öka de internationella insatserna. Sett som andel av den mobiliserbara krigs-/insatsorganisationen har antalet insatta dock stigit kraftigt under 2000-talet, jfr. nästföljande avsnitt. Likaså har antalet insatta stigit i förhållande till antalet soldater under årlig grundutbildning.

Tabell 3.1 Soldater och officerare insatta i internationella insatser (utlandsstyrkan) vid respektive års slut

År	1985	1990	1995	2000	2004	2009
Förbandsorganiserade insatser m.m.	560	696	1 010	927	708	737
Militärobservatörer och stabsofficerare	70	70	170	40	48	30
Totalt insatta soldater och officerare	**630**	**766**	**1 180**	**967**	**756**	**767**
Förändring i output (1985 index 100)	100	122	187	153	120	122
Periodisk förändring (%)		22	53	-18	-22	2

Källa: Försvarsmakten 2010-03-22

Därmed ligger Sverige i en internationell jämförelse i ungefärlig paritet med andra mindre och mellanstora stater vad gäller procentuell andel av styrkor insatta i internationella insatser (*deployed forces*). Dock finns här stater som utmärker sig som Danmark med en påtagligt högre andel insatta i förhållande till totala styrkor. Störst avstånd är det till länder som Storbritannien och USA som dels har andra utrikespolitiska roller att fylla men också har haft t.ex. personalförsörjningssystem som i högre grad utformats med tanke på operativ effekt och s.k. expeditionära uppgifter.[127] En iakttagelse från arbetet med att ”internationalisera Försvarsmakten” är dock att en genomsnittlig årlig volym om ca 850 insatta soldater enligt tabell 3.1 understiger de målsättningar som funnits i propositionerna från 2001 och framåt.

[127] Nordlund, Åkerström & Lusua (2009), s. 66.

4 Krigs- och insatsorganisationen

De deskriptiva avsnitten 4.1 till 4.5 bygger i sin helhet på angivna propositioner. Författarens kommentarer återfinns i avsnitt 4.6.

4.1 Försvarsbeslutet 1992

Regeringen anmälde i prop. 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling* svårigheter med att närmare bedöma det militära hotets utveckling och kraven på det svenska försvaret. Oavsett detta tvingade de sedan i slutet av 1980-talet redovisade bristerna i arméns förband fram åtgärder. I 1992 års försvarsbeslut redovisade regeringen att arméns krigsorganisation framgent skulle komma att innefatta 16 brigader m.m. Sedan försvarsbeslutet 1987 hade därmed kraven på output i arméns krigsorganisation i kvantitativa termer minskat från 29 till 16 brigader. Regeringen anmälde till riksdagen att många förband – trots dessa reduktioner – hade brister i materiell kvalitet. Därtill fanns begränsningar i stridsdugligheten som berodde på brister i utbildning och övning. Enligt regeringen var det därför viktigt att de kvarvarande brigaderna på sikt skulle ges tillräcklig kvalitet. Bland annat skulle nya stridsvagnar inköpas respektive renoveras samt en bataljon per infanteri- och norrlandsbrigad bli mekaniserad och få splitterskyddade fordon.[128]

För marinen var läget bättre. I propositionen bedömde regeringen att krigsförbanden i den befintliga krigsorganisationen var användbara, dock med begränsad uthållighet och med vissa brister i samövningen. Däremot var den materiella förnyelsen eftersatt och materielomsättningen av äldre förband skjuten på framtiden.[129]

[128] prop. 1991/92:102, s. 55 ff.
[129] prop. 1991/92:102, s. 55.

Huvuddelen av flygvapnet kunde likaså lösa sin uppgift, även om regeringen framförde reservationer om den taktiska förmågan och att det fanns ett utbildningsbehov därvidlag. Vissa stridsledningss- och luftbevakningsförband hade begränsad förmåga att lösa sina huvuduppgifter. Den knappa tillgången på jaktrobotar och den försenade utbyggnaden av flygvapnets bassystem innebar enligt regeringen begränsningar i luftförsvarets uthållighet. Försvarets operativa ledning hade enligt regeringen sammantaget en godtagbar förmåga.[130]

4.2 Försvarsbeslutet 1995/96

I prop. 1995/96:12 *Totalförsvar i förnyelse* (etapp ett av försvarsbeslutet 1995/96) var regeringens inriktning att krigsorganisationen skulle minska till att omfatta bl.a. 12 brigader, 20 ytstridsfartyg, 9 ubåtar och 12 divisioner stridsflyg. Territoralförsvaret skulle omfatta ca 250 000 personer inklusive hemvärn.[131] I den internationella styrkan borde i normalfallet 800–1 400 personer kunna tjänstgöra utomlands samtidigt.[132]

Inriktningen i prop. 1996/97:4 *Totalförsvar i förnyelse – etapp 2* följde i stort principbeslutet från året innan. Regeringen menade att krigsorganisationens utformning – dvs. dess kvantitet och kvalitet – var ett uttryck för vilken förmåga i olika avseenden som krävdes för att med acceptabel risktagning kunna lösa uppgifterna, främst uppgiften att möta väpnade angrepp. Behoven av förmåga kunde enligt regeringen klarläggas genom en logisk kedja av analyser med utgångspunkter i hotbedömningar. Därefter var det möjligt att utforma en krigsorganisation som motsvarande kraven på förmåga. En viktig förutsättning var emellertid enligt regeringen att hotbedömningarna var någorlunda tydliga och entydiga. Detta var i dagens läge endast möjligt vad gällde hoten i det korta tidsperspektivet. Krigsorganisationen behövde därför i betydande utsträckning utformas mot bakgrund av ett annat krav än det som sammanhängde med behovet av direkt operativ förmåga, nämligen kravet att långsiktigt kunna anpassa förmågan till framtida behov.[133]

[130] prop. 1991/92:102, s. 55.
[131] prop. 1995/96:12, s. 65.
[132] prop. 1995/96:12, s. 100.
[133] prop. 1996/97:4, s. 71.

Vad gällde antalet förband i krigsorganisation fanns vissa avvikelser i jämförelse med vad som föreslagits året innan. Ytterligare en brigad och en flygdivision behölls tills vidare, samtidigt som utfasningen av flottans ytstridsfartyg gick något långsammare än vad som framgått av propositionen 1995. Territorialförsvarsförbanden minskade däremot i jämförelse med vad som sagts året innan.[134]

En fråga av särskild dignitet i propositionen var att regeringen föreslog riksdagen att anskaffa en tredje delserie av JAS 39 Gripen om 64 flygplan (version C/D). Flygplanen från de första två delserierna (version A/B) skulle organiseras i 8 divisioner, vilket skulle vara klart 2003 och den tredje delserien skulle utrusta ytterliga fyra divisioner. Dessa flygplan skulle levereras under 2003–2006.[135]

4.3 Försvarsbeslutet 1999/2001

I prop. 1998/99:74 *Förändrad omvärld – omdanat försvar* skisserades krigs/insatsorganisationens utveckling på lång sikt men inga preciseringar gavs i denna proposition. Enligt regeringen borde dock de i insatsorganisationen ingående förbanden organiseras som krigsförband, och ges komplett utbildning som svarade mot uppgifterna. Dessa förband skulle kunna upprätthålla aktuella beredskapskrav m.m. De ingående krigsförbandstyperna skulle representera en stor bredd, för att i huvudsak utgöra grund för Försvarsmaktens kompetensbas. Försvarsmaktens organisation skulle vid behov och som längst inom ett år kunna öka beredskapen fullt ut, för att var som helst i landet kunna möta de begränsade väpnade angrepp som trots allt kunde inträffa i det rådande omvärldsläget.[136] Regeringen ställde vidare krav på krigsförband med hög taktisk och operativ rörlighet som kunde identifiera och leda bekämpning av mark-, sjö- och luftmål. Vad gällde Försvarsmaktens förmåga att delta i internationella insatser ansåg regeringen att markstridskrafterna hade en högre användbarhet än sjö- och luftstridskrafter.[137]

[134] prop. 1996/97:4, s. 72 ff.
[135] prop. 1996/97:4, s. 78.
[136] prop. 1998/99:74, s. 105.
[137] prop. 1998/99:74, s. 107..

Regeringen återkom i prop. 1999/2000:30 *Det nya försvaret* till vilka förband den nya insatsorganisationen skulle innehålla. Inom armén skulle en divisionsstab organiseras, varunder 6 brigadledningar skulle finnas. Ett antal bataljoner (inte brigader) skulle organiseras vilka tillsammans med förband ur specialtruppslagen kunde sättas ihop till brigader. I flygvapnet skulle 8 JAS-divisioner organiseras men övergångsvis skulle härutöver 2 AJS/Viggen-divisioner behållas. I flottan skulle två ytstridsflottiljer med 12 ytstridsfartyg samt en ubåtsflottilj med 5 ubåtar organiseras. Ett nytt egenutvecklat stridsfartyg, korvett av Visby-klass, skulle anskaffas i 6 exemplar varvid äldre fartyg skulle utgå. En amfibiebrigad med 3 bataljoner skulle organiseras.[138]

Även ledningsorganisationen genomgick en stor förändring och ett antal ledningsnivåer med tillhörande staber avvecklades. I hög grad centraliserades ledningen till ett högkvarter och en s.k. operativ insatsledning. Härutöver organiserades fyra militärdistrikt för territoriell ledning med militärdistriktsgrupper för hemvärnsutbildning m.m.[139]

Det nya insatsförsvaret innebar att vissa nya typer av förband skulle sättas upp. Dessa var bl.a. luftburen bataljon, IT-säkerhetsförband och NBC-kompani. De två senare skulle finnas organiserade senast år 2004. Den luftburna bataljonen skulle utvecklas och organiseras efterhand utan att regeringen angav något bestämt datum för dess färdigställande. Transorthelikoptrar skulle dock anskaffas, preliminärt med början 2003. Beträffande helikopterförbanden i allmänhet ansåg regeringen att den markrespektive sjöoperativa helikopterkapaciteten borde vidareutvecklas, liksom förmågan att transportera bl.a. den luftburna bataljonen samt förmågan att genomföra internationella insatser. Två helikopterbataljoner borde organiseras. Den hittillsvarande arméflygbataljonen, de två marina helikopterdivisionerna samt pansarvärnshelikopterkompanierna skulle avvecklas med början 2001. Mot slutet av försvarsbeslutsperioden borde Försvarsmakten enligt regeringen utveckla attackhelikopterkompetens, bl.a. genom studier och demonstratorer. Antalet helikoptertyper inom Försvarsmakten borde framgent begränsas.[140] Regeringen konstaterade att Försvarsmakten för närvarande hade drygt 110 helikoptrar och efter 2004 beräknades ha 65–70 helikoptrar.

[138] prop. 1999/2000:30, s. 15.
[139] prop. 1999/2000:30, s. 132 f.
[140] prop. 1999/2000:30, s. 57 f.

Det kan nämnas att försvarsutskottet i bet. 1999/00:FöU 2 *Det nya försvaret* anförde att det ansåg att avvägningen mellan markstridskrafternas olika funktioner syntes rimlig förutom när det gällde dimensioneringen av antalet luftvärns- och artilleriförband och att dessa frågor borde ägnas särskild uppmärksamhet i arbetet inför försvarsbeslutet 2001. Regeringen svarade att det fanns skäl att göra en bredare analys av den framtida funktionen indirekt eld och att den avsåg att uppdra åt Försvarsmakten att i budgetunderlaget för år 2004 redovisa en sådan analys. Beträffande luftvärnsfunktionen bedömde regeringen att denna med nuvarande planering på längre sikt skulle komma att nedgå. Den samlade luftförsvarsförmågan skulle dock inte nedgå i samma grad, utan förbättringar främst i JAS-flygplanens beväpning med robotar samt tillförseln av flygburen spaningsradar skulle i viss mån kompensera för nedgången i förmåga inom luftvärnsfunktionen. Även här avsåg regeringen ge Försvarsmakten i uppdrag att i budgetunderlaget för 2004 lämna förslag till den samlade luftförsvarsförmågans fortsatta utveckling. Redovisningen borde bl.a. ta sin utgångspunkt i utvecklingen av det framtida nätverksbaserade försvaret.[141]

4.4 Försvarsbeslutet 2004

Regeringen lämnade i prop. 2004/05:5. *Vårt framtida försvar* förlag till riksdagen om vilka förband som skulle ingå i insatsorganisationen fram emot 2008. Slagen av förband var i allt väsentligt samma som i föregående försvarsbeslut men antalet var färre. Regeringen erinrade om att den under senare år rapporterat att många insatsförband hade allvarliga brister i användbarhet och tillgänglighet. En viktig förklaring till problemet – utöver att en kvantitativt stor insatsorganisation under många år ackumulerat omfattande brister – var enligt regeringen att målen för det militära försvaret och Försvarsmakten varit otydligt formulerade och saknat tydliga samband. Beredskapen mellan förband hade inte differentierats och utbildnings- och övningsverksamheten hade inte kunnat bedrivas så att samtliga förband utvecklats på det sätt och i den takt som förutsatts. Regeringen bedömde dock att tillståndet vid de förband som skulle ingå i insatsorganisationen från 2005 i allt väsentligt skulle motsvara de krav som följde på regeringens krav på operativ förmåga. Tidigare uppmärksammade brister fanns

[141] prop. 2001/02:10, s. 151.

framför allt i de förband som skulle avvecklas. Materiel och personal från avvecklingsförbanden skulle bidra till att avhjälpa brister i de förband som bibehölls.[142]

Den nya insatsorganisationens omfattning innebar enligt regeringens bedömning att förband som tidigare hade haft beredskapstider mellan ett och fem år i flertalet fall borde avvecklas omgående. Beredskapstiderna borde framgent variera i ett snävare spann, upp till ett år. Regeringen avsåg att noggrant följa upp hur förbanden utvecklades.[143] Regeringen erinrade om att i princip alla insatsförband, även flyg- och sjöstridsförband, skulle kunna delta i internationella insatser och i internationell samverkan i form av övningar m.m. Skapandet av internationell förmåga borde därmed kunna ses som en drivkraft i utvecklingen av insatsorganisationen. Regeringen konstaterade att det fanns ett samband mellan dagens insatsförmåga och kravet på att Sverige efter en längre tids försämrat omvärldsläge skulle kunna möta olika former av mer omfattande militära operationer. Att ha tillgängliga och användbara förband ansåg regeringen vara en bra grund för utvecklingsförmågan på sikt och för att möta framtida hot. Teknisk och operativ interoperabilitet med viktiga samarbetsparters skulle prioriteras.[144]

Regeringen gjorde en bedömning av läget i insatsorganisationen 2005. Tillståndet inom operativ ledning och logistik var godtagbart. Den operativa ledningsfunktionen var dock enligt regeringen starkt beroende av den utveckling som ägde rum inom ramen för det nätverksbaserade försvaret. Logistikfunktionen skulle effektiviseras så att en mindre del av Försvarsmaktens resurser skulle satsas på stöd och administration.[145]

Vad avser markstridsförbanden (armén) bedömde regeringen läget som godtagbart för förband i hög beredskap och de förband som var anmälda till internationella styrkeregister. De brister som fanns i andra förband rörde främst personalens antal och utbildningsnivå. Bristerna var allvarliga men flertalet av dessa förband var enligt regeringen ändå föreslagna för avveckling under de kommande åren. Därmed skulle bl.a. åtta mekaniserade bataljoner avvecklas, likaså sex stadsskyttebataljoner avsedda för strid i bebyggelse. Ny materiel skulle tillföras bl.a. i form av

[142] prop. 2004/05:5, s. 39 f.
[143] prop. 2004/05:5, s. 40 f.
[144] prop. 2004/05:5, s. 46 f.
[145] prop. 2004/05:5, s. 51 f.

splitterskyddat granatkastarsystem och ett nytt stridsledningssystem. Regeringen ägnade särskilt utrymme åt den nya förbandstypen luftburen bataljon där utvecklingen skulle fortsätta och förbandet vara operativt 2008. Däremot skulle den i tidigare planering förutsatta tillförseln av beväpnade helikoptrar inte kunna realiseras av ekonomiska skäl. Regeringen konstaterade därmed att hela den luftburna förmågan inte kunde uppnås enligt vad som tidigare redovisats. Till detta bidrog även den begränsade mängd transporthelikoptrar som skulle anskaffas. Detta skapade även en konkurrenssituation mellan olika uppgifter där transporthelikoptrar behövdes, framför allt vid en internationell insats. Men vid en internationell insats kunde enligt regeringen behovet av transporthelikoptrar även tillgodoses genom samarbete med en annan nation. Regeringen erinrade om det behov av lätt infanteri som fanns vid internationella insatser och att den luftburna bataljonen därmed skulle bli ett användbart och efterfrågat förband. Regeringen lämnade även en redovisning av luftvärns- och artilleriförbandens utveckling samt det nya förbandet NBC-kompani.[146]

Beträffande sjöstridskrafterna (marinen) ansåg regeringen att övningar genomförts både nationellt och internationellt med gott resultat. Inriktningen för sjöstridskrafterna hade i stort sett följts. Prioriteringarna under den gångna försvarsbeslutsperioden hade i huvudsak uppnåtts. Ny materiel hade tillförts och leveranser av bl.a. korvetter av Visbyklass och torped 62 påbörjats. Fartyget Carlskrona och korvetter av Stockholmsklass hade genomgått halvtidsmodifiering. Överlag bedömde regeringen tillståndet inom sjöstridskrafterna som gott. Utvecklingen av insatsorganisationen innebar att delar av fartygsbeståndet skulle avvecklas som patrullbåtar, robotbåtar och korvett typ Stockholm. Halvtidsmodifieringar på kvarvarande förband som korvett typ Göteborg och amfibiebataljonen var planerade, men med sänkt ambitionsnivå. Ett robotsystem (17) för bekämpning av sjö- och markmål på kort till medellång sikt skulle avvecklas till del. Ett viktigt steg i effektiviseringen av luftförsvaret, bedömde regeringen vara att beroende på ekonomiska möjligheter överväga anskaffning av luftvärnsrobotar till Visbykorvetterna. Regeringen konstaterade avslutningsvis att värnpliktsvolymerna i marinen nu var så låga att

[146] prop. 2004/05:5, s. 53 ff.

det inte längre var möjligt att använda dessa som huvudsaklig rekryteringsbas för officerare inom ubåtsvapnet.[147]

Läget för luftstridskrafterna (flygvapnet) bedömde regeringen överlag vara gott och internationella övningar hade genomförts med mycket gott resultat. Den kommande insatsorganisationen skulle enligt regeringen innehålla bl.a. fyra JAS 39-divisioner av version C/D med differentierad beredskap. Fyra stridsflygdivisioner med JAS 39 av version A/B avvecklades därmed. Regeringen konstaterade att vid dimensioneringen av antalet stridsflygdivisioner hade hänsyn även tagits till de åtaganden Sverige gjort inom ramen för ingångna avtal i samband med exportstödssatsningarna på JAS 39-systemet. Förmågan att bekämpa luftmål (jakt) var enligt regeringen god, men däremot behövde förmågan att bekämpa markmål (attack) utvecklas. Genom en begränsad tillförsel av laserstyrda bomber och laserutpekningskapslar till JAS 39 skulle efter kompletterande utveckling och anskaffning kompetens skapas avseende förmåga till precisionsbekämpning, vilken var användbar och efterfrågad vid internationella insatser. Regeringen erinrade dock om att vid beslut om eventuellt deltagande av JAS 39-divisioner i en internationell insats krävdes avvägning mellan att upprätthålla territoriell integritet, genomföra internationella insatser, omsätta JAS-divisionerna och bidra till exportstödssatsningarna på JAS 39. Stridsledningsbataljonerna inom luftförsvaret skulle anpassas mot interoperabilitet avseende datalänkar, radio samt igenkänningsutrustning i samma takt som JAS 39 fick denna förmåga.[148]

Beträffande helikopterbataljonen redovisade regeringen att denna var under utveckling och att införandet av de nya helikoptersystemen pågick. Läget bedömdes som godtagbart och bataljonen hade i stort kunnat lösa sina uppgifter. Utvecklingen av den gemensamma mark- och sjöoperativa helikopterbataljonen skulle fullföljas och bataljonen beräknades vara organiserad 2008. De nya helikoptersystemen skulle enligt regeringen komma att tillföra en förmåga som inte funnits tidigare, bl.a. möjligheterna att transportera markstridsförband i mörker och dåligt väder. Intill dess att de nya helikoptersystemen var operativa skulle en nedgång i ubåtsjaktförmågan ske. Mot bakgrund av det begränsade antalet helikoptrar måste även en prioritering ske mellan helikopterbataljonens uppgifter. Anskaffningen av helikoptersystemen 14 och

[147] prop. 2004/05:5, s. 63 ff.
[148] prop. 2004/05:5, s. 66 f.

15 (lätta och medeltunga helikoptrar) hade blivit försenad vilket gjorde att helikopterbataljonen endast skulle kunna verka i begränsad omfattning 2008, för att vara operativ 2012. Då skulle helikoptersystem 10, 14 och 15 finnas och övriga helikoptrar avvecklas.[149]

4.5 Försvarsbeslutet 2009

I prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar* lämnade regeringen förslag till inriktning av vilka förband som insatsorganisationen skulle bestå av 2014. Regeringen inledde med att konstatera att den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kunde ske i den takt som ekonomin medgav. Enligt regeringen skulle resurser komma att frigöras genom förändringar och rationaliseringar i fråga om personal-, materiel- och logistikförsörjning. I takt med att resurser frigjordes skulle det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet skulle balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Det förslag till förband, kontraktsförband samt hemvärn och nationella skyddsstyrkor som regeringen lämnade innebar vissa reduktioner i jämförelse med den organisation som beslutats i försvarsbeslutet 2004, dock små i jämförelse med tidigare. Inga nya förbandstyper föreslogs och en förbandstyp utgick, luftburen bataljon.[150]

Enligt regeringens bedömning borde samtliga förband, utom hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, kunna användas i insatser både nationellt och internationellt. Personalen i de nationella skyddsstyrkorna borde ha tjänstgöringsskyldighet vid insatser nationellt, i fred såväl som i kris och krig. Insatsorganisationen skulle kompletteras med en personalreserv bestående av militär personal som tidigare tjänstgjort i Försvarsmakten. Ur denna personalreserv skulle personal för en s.k. förbandsreserv också krigsplaceras. Regeringen bedömde vidare att arméstridskrafternas operativa förband normalt borde organiseras i behovssammansatta bataljonsstridsgrupper. Endast en mindre del av soldaterna i arméstridskrafterna borde enligt regeringen

[149] prop. 2004/05:5, s. 67 f.
[150] prop. 2008/09:140, s. 45.

tjänstgöra kontinuerligt. Marin och flygstridskrafterna skulle i huvudsak organiseras i stående förband.[151]

I fråga om beredskap ansåg regeringen att delar av insatsorganisationen normalt borde vara omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap m.m. Övriga delar av insatsorganisationen borde ha en beredskap som varierade i ett och samma förband över tiden beroende på insatsfrekvens och behov av återhämtning m.m. Generellt borde dock stående förband ha en högre insatsberedskap än kontraktsförband. Dock borde huvuddelen av förbanden i insatsorganisationen normalt vara tillgängliga inom tre månader och inget förband borde normalt ha en beredskap överstigande sex månader. Vid beslut om höjd beredskap borde huvuddelen av insatsorganisationen vara tillgänglig inom några dagar och tillgängligheten borde inte för något förband överstiga en vecka.[152]

Regeringen ansåg att dagens insatsförmåga hade skapats i en blandform mellan värnpliktsutbildning och kontraktsanställning. Regeringen ansåg, liksom Försvarsberedningen, att denna blandform inte var resurseffektiv. Regeringen bedömde vidare att personal-, materiel- och logistikförsörjningen inte fullt ut anpassats i takt med att de operativa kraven hade förändrats. Exempelvis byggde dagens insatsorganisation på att beslut fattades om mobilisering av värnpliktiga och på att det fanns tid (ibland flera år) för komplettering av brister i materiel och utbildning. Ett begränsat antal förband i insatsorganisationen hade krav på beredskap understigande ett år, medan huvuddelen av insatsorganisationens förband saknade specificerade tidskrav på beredskap. Dessutom var dagens insatsorganisation, bemannad med värnpliktig personal, i praktiken endast användbar för uppgifter nationellt.[153]

Regeringen fortsatte med att beskriva vad som i stället skulle karaktärisera den nya insatsorganisation. Regeringen ansåg att den nuvarande uppdelningen av insatsförband med och utan beredskapskrav, inklusive förband anmälda till internationella styrkeregister, en separat utlandsstyrka och hemvärn borde utgå. Regeringen ansåg, i likhet med Försvarsberedningen, att den framtida insatsorganisationen i stället borde bestå av stående förband och kontraktsförband samt ett hemvärn där delar utvecklades till kvalificerade nationella skyddsstyrkor. För de mest

[151] prop. 2008/09:140, s. 47.
[152] prop. 2008/09:140, s. 47.
[153] prop. 2008/09:140, s. 48

krävande uppgifterna skulle stående förband skapas och bemannas med i huvudsak kontinuerligt tjänstgörande personal. Marin- och flygstridskrafterna borde i huvudsak utgöras av stående förband. En mindre del av soldaterna i arméstridskrafterna, inklusive lednings- och logistikförbanden, borde utgöras av kontinuerligt tjänstgörande soldater men denna del borde enligt regeringen inte överstiga ca 25%. Andelen borde dock vara tillräckligt stor för att kunna uppfylla de krav som ställs på kompetens, samövning och tillgång till förband i hög insatsberedskap. Förband med lägre krav på tillgänglighet skulle utgöras av kontraktsförband. Dessa skulle bestå av hemförlovade soldater men som aktiverades regelbundet för att genomföra förbandsövningar. Kontraktsförbanden skulle främst användas för att upprätthålla beredskap och till rotationsinsatser.[154]

Hemvärnet borde enligt regeringen utvecklas genom att vissa hemvärnsförband gavs en hög generell tillgänglighet. Personalen i dessa nationella skyddsstyrkor borde därför ha tjänstgöringsskyldighet även i fred vilket skulle stärka hemvärnets förmåga att vara ett instrument i nationell krishantering, liksom dess förmåga att stödja det övriga samhället. Regeringen refererade dock uppgifter från Försvarsmakten om att endast 13 200 av hemvärnets 28 300 individer uppfyllde sina kontrakt om tjänstgöringstid. Regeringen ansåg liksom Försvarsmakten att hemvärnet framöver borde bestå av ca 22 000 personer.[155]

2009 års inriktningsproposition innehöll till skillnad från tidigare försvarsbeslutspropositioner ett par viktiga och uttryckligen formulerade prioriteringar. Regeringen ansåg att upprätthållandet av användbara och tillgängliga förband inklusive kontraktsförband samt ett tillgängligt hemvärn, under perioden 2010–2014 skulle prioriteras före t.ex. materiell förnyelse som inte var nödvändig för att upprätthålla förbandens grundläggande förmåga. Under rubriken insatsverksamheten i fokus ansåg regeringen att Försvarsmakten skulle genomsyras av ett förhållningssätt där insatser, nationellt och internationellt, sågs som normalverksamhet. Den militära personalens roll i insatsorganisationen var dess huvuduppgift.

I enlighet med Försvarsberedningen ansåg regeringen att det inte borde finnas förband i insatsorganisationen som krävde återtagning och komplettering under längre tid för att bli användbara.

[154] prop. 2008/09:140, s. 49.
[155] prop. 2008/09:140, s. 49f.

Förbandstyper som skulle behållas och som i dag saknade komponenter för att bli fullt användbara skulle prioriteras i det fortsatta utvecklingsarbetet. Kvaliteter som regeringen härutöver nämnde var förmåga till ledning i gemensamma multinationella operationer, förmåga att verka i större multinationella förband, förmåga att uppträda under olika klimatförhållanden samt förmåga till precisionsbekämpning och graderad verkan. I fråga om förbandens rörlighet och transporterbarhet tillskrev regeringen denna aspekt en avgörande vikt, dels strategisk rörlighet utanför närområdet och dels operativ och taktisk rörlighet inom Sverige.[156]

Regeringen övergick därefter till att beskriva de olika stridskrafterna (försvarsgrenarna). I fråga om strategisk och operativ ledning ansåg regeringen att tillståndet inom ledningsförbanden var godtagbart utgående från de krav som fram till nu hade gällt. Regeringen gjorde dock bedömningen att ledningsområdet hittills i för stor utsträckning inriktats mot teknikutveckling och att nuvarande teknikutvecklingsfokus borde ersättas av en planering som innebar förmåga till ledning här och nu. Försvarsmakten skulle konsolidera sina ledningssystem utgående från befintlig materiel och så att denna möjliggjorde en effektiv ledning av befintliga förband. Enligt regeringen borde omsättning av Försvarsmaktens lednings- och stödsystem göras när dessa nådde slutet av sin tekniska livslängd och när ekonomin tillät. Konceptutveckling och deltagande i internationellt utvecklingsarbete borde begränsas och materielanskaffning följa samma principer som annan anskaffning inom Försvarsmakten. Regeringen ansåg att de resultat som hittills uppnåtts i genomförd metodutveckling för en ökad nätverksorientering borde utnyttjas. Framöver skulle Sverige enligt regeringen dock inte sträva efter att vara ledande inom det nätverksbaserade försvaret (NBF) utan snarare delta i, följa och anpassa sig till den internationella utvecklingen. Regeringen erinrade också om att den i budgetpropositionen för 2009 ansett det vara nödvändigt med en tyngdpunktsförskjutning från utvecklingsverksamhet till förbandsverksamhet inom ledningsområdet och att regeringen minskat satsningen på utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret avsevärt.[157] Detta innebar en markering mot tidigare inriktning och en mer restriktiv hållning än i försvarsbeslutet 2004.

[156] prop. 2008/09:140, s. 51 ff.
[157] prop. 2008/09:140, s. 54 ff.

I fråga om arméstridskrafterna bedömde regeringen tillståndet som godtagbart. Enligt regeringen borde dock betydligt högre krav på kompletta förband och högre tillgänglighet ställas än i dag. Brister fanns enligt regeringen i förmågan att leda och genomföra operationer med sammansatta förband. Bristerna berodde främst på att övningsverksamheten varit begränsad under flera år. Regeringen konstaterade att huvuddelen av arméns förband var tunga. För att tillgodose ett ökat behov av användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet borde vissa förband ombildas till lätta förband. Ledning av förband skulle kunna ske på brigadnivå även om s.k. manöverbataljoner (nytt begrepp i propositionen) av olika slag kompletterade med förstärkningsförband skulle vara den organiserande principen. Vissa reduktioner av förband aviserades och bl.a. skulle den luftburna bataljonen avvecklas och en av manöverbataljonerna framöver utgöras av amfibiebataljonen. De andra truppslagen, bl.a. luftvärns-, ingenjör-, stridsvagns-, artilleri-, underrättelse- och jägarförband skulle samövas med manöverbataljonerna men hållas samman i större enheter av hänsyn till tillgänglig infrastruktur m.m. Den redovisade insatsorganisationen medgav dock inte att samtliga manöverbataljoner kunde förstärkas med förband ur alla funktioner samtidigt.[158]

Vad gällde marinstridskrafterna konstaterade regeringen att dessa generellt hade en hög materiell kvalitet och stod sig väl i en internationell jämförelse. Det fanns dock begränsningar i tillgängligheten främst beroende på dagens pliktbaserade personalförsörjningssystem. Användbarheten i marinstridskrafterna behövde enligt regeringen öka. Ytstridsfartygen kunde endast i begränsad omfattning uppträda under längre tid på öppet hav, något som dock skulle förbättras då korvetterna av Visbyklass blev operativa. Förbanden och fartygen hade i dag en luftförsvarsförmåga som begränsas till självförsvar. Förmågan till områdesluftförsvar saknades, liksom förmågan att uthålligt basera helikopter ombord på fartyg. Amfibiebataljonen skulle vara beroende av stödförband från andra länder för att kunna operera som amfibieförband utanför Sverige.[159]

Marinstridskrafterna skulle enligt regeringen kunna delta i insatser tillsammans med andra länder i Sverige, i närområdet samt då så var lämpligt utanför närområdet. Sverige kunde därigenom effektivt bidra till skyddet av sjöfart och annan maritim

[158] prop. 2008/09:140, s. 59 ff.
[159] prop. 2008/09:140, s. 65.

verksamhet. Regeringen konstaterade att osäkra sjöleder eller hot mot viktiga hamnar, inte minst i vårt närområde, skulle kunna få långtgående konsekvenser för Sveriges ekonomi eftersom Sverige liksom de flesta andra länder var beroende av ett ständigt flöde av råmaterial och varor. Skyddet av dessa strategiska flöden var i och med det ett viktigt nationellt intresse för Sverige att värna, men också för alla andra länder i vårt närområde.[160]

Regeringen ansåg att korvetter av Visbyklass successivt borde ges en utökad s.k. förmågebredd (utrustas med olika vapen m.m.), och att dessa 2014 tillsammans med korvetter av Göteborgsklass skulle utgöra den samlade ytstridsförmågan. På lång sikt ansåg regeringen att ett ytstridsfartyg borde anskaffas som en ersättning för korvetter av Göteborgsklass. Dessa fartyg borde i jämförelse med dagens korvetter ha en större flexibilitet och uthållighet. I fråga om ubåtar avsåg regeringen att pröva frågan om nyanskaffning. Fyra korvetter liksom minröjningsfartyg skulle avvecklas fram till 2014.[161]

Beträffande flygstridskrafterna bedömde regeringen läget i flygstridskrafterna som gott överlag. Övningar och insatser hade genomförts med gott resultat. Tillgängligheten på två av de fyra stridsflygdivisionerna bedömde regeringen dock vara låg. Flygstridskrafterna skulle primärt utveckla förmåga att verka i Sverige och vårt närområde, men skulle också kunna delta i flyginsatser tillsammans med andra länder i Sverige och i vårt närområde samt, då insatsen lämpar sig för de svenska förbanden, utanför närområdet. Regeringen meddelade att modifieringen av ett antal JAS 39 i ursprungsversionen A/B till version C/D fortgick. Därmed skulle en enhetlig flotta med JAS 39 C/D uppnås, om sammanlagt ca 100 flygplan. Stridsflygförbanden hade enligt regeringen dock en kvantitativt begränsad förmåga till spaning och precisionsbekämpning av markmål. Dessutom anmälde regeringen att tillgången av jaktrobotar var begränsad och att moderna sådana på sikt borde anskaffas. Piloternas flygtid borde öka jämfört med dagens nivå. Upp till sju av nuvarande åtta transportflygplan TP 84 (Hercules) skulle moderniseras, medan den strategiska flygtransportförmågan skulle lösas genom internationellt samarbete.[162] Regeringen anmälde också att en framtida analys av nuvarande antal JAS 39 om 100 flygplan skulle kunna bli nödvändig, t.ex. vid en

[160] prop. 2008/09:140, s. 65 f.
[161] prop. 2008/09:140, s. 66 ff.
[162] prop. 2008/09:140, s. 68.

framtida uppgradering av dagens JAS 39 C/D. En viktig markering från regeringen var att samtliga stridsflygplan i insatsorganisationen skulle beväpnas och utrustas i tillräcklig utsträckning och anskaffningen av sådan utrustning ske i enlighet med principerna för materielförsörjningen.[163]

Regeringen anmälde att helikopterbataljonens förmåga begränsades av förseningar i leveranser av de nya helikoptrarna, vilket påverkade tillgängligheten negativt under de kommande åren. Intill dess att de nya helikoptersystemen var fullt operativa skulle helikopterbataljonen inte ha förmåga att lösa samtliga de uppgifter som den på sikt avsågs kunna lösa.[164]

Bland övriga frågor med anknytning till insatsorganisationen anmälde regeringen även frågan om en s.k. förbandsreserv. För att på längre sikt kunna ge Försvarsmakten ökad uthållighet och volym krävdes fler förband än de som skulle ingå i insatsorganisationen. Utöver denna borde det därför organiseras fyra mekaniserade bataljoner i en förbandsreserv. Bataljonerna borde enligt regeringen kunna tillföras insatsorganisationen upp till tre år efter beslut.[165]

4.6 Kommentarer

4.6.1 Modern eller inte?

Om man ska fördjupa sig i försvarsmaktens organisatoriska utveckling bör man försöka förhålla sig till hur stor del av krigsorganisationen som var modern (i bemärkelsen användbar för tänkta uppgifter) vid det kalla krigets slut. Utan detta är det svårt att förstå varför organisationen minskat i mycket snabbare takt än försvarets ekonomiska ramar. I slutet av det kalla kriget ansåg överbefälhavaren att ”…våra moderna enheter fortfarande [är] kvalitetsmässigt väl avpassade för försvar av vårt land. Det allvarliga är att antalet enheter successivt minskar och att andelen moderna förband blir allt färre.”[166] Mer bestämt ansåg överbefälhavaren 1988 att av 29 armébrigader var 8 omoderna.[167] I flottan var av 58 stridsfartyg 10 omoderna. Beslut om att avveckla dessa enheter i

[163] prop. 2008/09:140, s. 69.
[164] prop. 2008/09:140, s. 70.
[165] prop. 2008/09:140, s. 71.
[166] Överbefälhavaren 1988a, s. 7.
[167] Infanteribrigad 66 vilka tio år tidigare av ekonomiska skäl inte kunnat moderniseras.

armén respektive flottan fattades 1989, jfr. tabell 4.1 och 4.3 nedan. För flygvapnet uppgavs inga flygdivisioner vara omoderna.[168]

Utifrån ovanstående går det inte att härleda att krigsorganisationen omkring 1990 i huvudsak bestod av omoderna (i meningen oanvändbara) förband, åtminstone inte utifrån den värdering som gjordes av överbefälhavaren i det underlag som insändes till regeringen. Det som dock inte framgick var att flera av de återstående (moderna) förbanden av olika skäl stod inför ett behov av att omsättas materiellt under 1990-talet eller att det även i moderna förband fanns ett antal svaga punkter, brister i beväpning, logistik, skydd osv., ibland kallat systemobalans. Den officiella bilden från slutet av 1980-talet står i kontrast med de noteringar som en pensionerad överbefälhavare gjorde 1995 avseende det dåvarande tillståndet i försvaret: ”Försvarsmakten var eller var i varje fall på väg att bli krigsoduglig.”.[169]

I det följande redovisas i tabellform den kvantitativa organisatoriska förändringen i de viktigaste delarna inom försvaret sedan det kalla krigets slut. Undantaget är flottan som redovisas per fartyg, då förbandsbegreppen inom flottan varierat starkt till innehåll över perioden. Redovisningen börjar redan 1985 för att få en jämförelsepunkt innan de första reduktionsbesluten fattas 1989. För varje försvarsbeslut anges vad som var målsättningen att uppnå i slutet av den innevarande försvarsbeslutsperioden, här kallat *outputmål*. Sådana mål behöver dock inte innebära att det var detta antal som verkligen uppnåddes vid försvarsbeslutsperiodens slut, eller att de kvalitativa ambitioner som var kopplade till de kvantitativa målen uppfylldes. Avvikelser, ibland stora sådana, förekom. En försiktighet ska också tillämpas vad gäller förändringar på marginalen och tolkningar av dessa, då de redovisningsprinciper som tillämpas i propositioner inte är helt konsekventa över tiden (se anmärkningar), ej heller redovisningsformatet. Antalet förband m.m. blir därmed att se som bästa möjliga närmevärden som kan härledas ur det offentliga trycket vid respektive beslutstillfälle.

[168] Överbefälhavaren 1988a.
[169] Gustafsson (2009), s. 61.

4.6.2 Arméns fältförband

Det kalla krigets slut fick omedelbara och relativt stora konsekvenser för arméns krigsorganisation. Armén var också den försvarsgren som dittills endast hade genomgått mindre kvantitativa reduktioner. Av de 8 omoderna armébrigaderna ansåg regeringen i försvarsbeslutspropositionen 1987 att 6 av dessa skulle stå kvar i krigsorganisationen till 1991/92.[170] År 1989 beslutade regeringen och riksdagen emellertid att inleda avvecklingen av de äldsta infanteribrigaderna (IB 66). Grundutbildning av värnpliktiga för dessa brigader ägde rum fram till slutet av 1980-talet och de bidrog därmed till att dimensionera arméns personalbehov och grundorganisation. Den säkerhetspolitiska utvecklingen vid decennieskiftet skapade dock möjligheter som man inte varit beredd att inteckna två år tidigare, då dessa brigader uppenbarligen fortfarande ansågs viktiga, som avskräckningskuliss eller för att möjliggöra värnpliktssystemets fulla tillämpning. Den krigsorganisatoriska avvecklingen av IB 66 år 1989 med tillhörande utbildnings- och övningsbehov, medförde att tre regementen i grundorganisationen kunde läggas ned. Detta var den första större grundorganisationsavvecklingen inom armén på lång tid.

Men baserades bedömningen av armébrigadernas modernitet på en realistisk uppfattning om de egna möjligheterna att möta en kvalificerad motståndare? Även de armébrigader som hade modellår 1977 (IB 77) och 1985 (NB 85) och nyligen varit föremål för omfattande materielomsättning m.m., hade enligt kritikerna sådana begränsningar att de inte fullt kunde lösa de tänkta uppgifterna. En debatt om detta har förts i fackkretsar, både då det begav sig och på senare år.[171] Å ena sidan visar de svenska erfarenheterna från de internationella insatserna från 1990-talet och framåt, att det knappast ens vid en relativt låg konfliktnivå kunde komma i fråga att där använda t.ex. oskyddade fordon från de förband som utgjort stommen i det svenska infanteriet. Därtill visade försök i början av 1990-talet att infanteri var mycket sårbart för moderna mekaniserade förband, som därtill kunde ha god framkomlighet även i svårare terräng. Å andra sidan råder det inte enighet kring att de svenska infanteribrigaderna skulle varit oanvändbara, givet viss antaganden. Det fanns då som nu

[170] prop. 1986/87:95, s. 59.
[171] För senare års debatt, se t.ex. *Fel sort och för mycket ?* Arméns avvägningsfrågor under det kalla kriget, vittnesseminarium armén. Försvarshögskolan m.fl. 2004.

debattörer som vill lyfta fram att de svenska armébrigaderna innehöll en stor andel materiel som både var av relativt nytt datum och slagkraftig. En punktvis reell höjning av användbarheten hos förbanden hade ägt rum även under 1970- och 80-talen, om än inte heltäckande. Vad som inte var särskilt omdiskuterat var att försvarsplaneringen förutsatte en acceptans av stora förluster och umbäranden. Landets existens vid ett väpnat angrepp skulle frambringa en sådan offervilja, antogs det.[172]

Det var emellertid inte bara arméns infanteribrigader som var i behov av ny materiel. De fem brigader som kallades pansar- eller mekaniserade brigader bestod av materiel som var 20–30 år gammal och i vissa fall äldre, om än men jämna mellanrum renoverad och modifierad. Dessa brigader var också de ojämförligt dyraste att materielomsätta. Detta påbörjades dock efter 1992 års försvarsbeslut med från Tyskland inköpta stridsvagnar (varav en del monterades i Sverige). Från Tyskland inköptes också en större mängd bepansrade trupptransport- och stridsfordon av sovjetiskt ursprung som under andra halvan av 1990-talet kom att utrusta återstående infanteribrigader tillsammans med det i Sverige utvecklade och producerade stridsfordon 90. En s.k. kaderorganisering av arméns brigader infördes i början av 1990-talet innebärande att delar av brigadstaben och annan nyckelpersonal var organiserad redan i fredstid. Detta höjde i viss mån beredskapen, bidrog till en ökad professionalism och stärkte för en tid krigsorganisationens inflytande på utbildningsorganisationen m.m.

Vid 1990-talets slut hade en i hög grad mekaniserad armé (förutom stödsystem) organiserats, om än med en ganska brokig uppsättning fordon och materielsystem. Kvantitativa reduktioner i försvarsbesluten 1992 och 1996 innebar dock att antalet armébrigader 10 år efter det kalla krigets slut var knappt hälften av det dåvarande antalet, se tabell 4.2. En stor omvandling i materiellt hänseende hade genomförts. Men försvarsekonomin, som nämnts i föregående avsnitt, var inte dimensionerad för att bära en sådan arméorganisation. Billiga och relativt enkelt och lätt utrustade infanteriförband hade haft låga övnings- och underhållskostnader i jämförelse med den tyngre och mekaniserade organisation som nu hade skapats. Det genomsnittliga arméförbandet blev också allt mer befälsintensivt, då en mer avancerad materiel i allt högre utsträckning ansågs vara för komplicerad för att användas av

[172] Ibid, se även Björeman (2009). För den sitsnämnda synpunkten, se t.ex. Gard & Gustavsson (1987).

värnpliktiga eller reservpersonal. Samma utveckling hade kunnat iakttagas under lång tid i flottan och flygvapnet.

Tabell 4.1 Inriktning i respektive försvarsbeslut för arméns kvalificerade fältförband

År	1985	1989	1992	1996	2000	2004	2009
Antal **brigader (brigad-ledningar)**	29	21	16	13	(6)	(3(-))	(2)
Ingående (stridande) bataljoner	116	84	64	52	16+1	8+1	7
Ambition mekaniseringsgrad	>20%	~25%	~50%	~100%	~95%	~90%	~85%
Kvarvarande outputmål i varje försvarsbeslut (bataljoner) (1985 index 100)	100	72	55	45	15	8	6
Periodisk förändring (%)		-28	-24	-18	-67	-47	-22

Anm: För 1985 ingår 8 brigader av 29 som var omoderna enligt Försvarsmaktsidé 2000 (ÖB 1988a, s. 7). Antalet understöds- och underhållsbataljoner i brigaderna har i huvudsak samma proportion över tiden. Fr.o.m. 2000 års försvarsbeslut redovisas inte brigaderna som fast indelade förband i offentligt tryck. En (1) luftburen bataljon ingår från 2000 som från 2009 omvandlas till mekaniserad bataljon (lätt). I 2009 år inriktningsproposition redovisas tre stridsvagnskompanier (motsvarande en bataljon) utöver antalet manöverbataljoner.

Källa: Överbefälhavaren (1988a), s. 7; prop.1986/87:95, s. 55ff.; prop. 1991/92:102, s. 53, s. 57ff.; prop. 1996/97:4, s. 58, s. 72ff.; prop. 1999/2000:30, s. 53; prop. 2004/05:5, s. 38, prop. 2008/09:140, s. 45.

Kapitel 3 visar att även under större delen av 1990-talet förutsattes försvarets ekonomiska ramar kunna bära en relativt stor armé. Kanske kan detta ses som en rest av avskräckningsdoktrinen från det kalla kriget, men det bör också ses som en svårighet att internt inom Försvarsmakten ta konsekvenserna av vad en modernt utrustad arméorganisation kostade att utrusta och driva. Mekaniseringsgraden, eller andelen stridande förband som är utrustade med bepansrade fordon, stiger kraftigt i mitten av decenniet och omfattar i princip alla förband vid 1990-talets slut. Därmed är det först genom försvarsbeslutet 1999/2001 som den stora reduktionen inträffar och då volymen kvalificerade arméförband i ett slag minskar med två tredjedelar i samband med att försvarsekonomin reduceras med 10%. Detta är dock inte tillräckligt utan 2004 sker ånyo en organisatorisk halvering efter en neddragning av försvarets ekonomiska ram om ca 8%. Därefter har trenden planat ut något med en i jämförelse mindre reduktion 2009 om drygt 20%. Arméns förband kan därmed sägas ha konsoliderats kring den mest moderna materielen. Det genomsnittliga arméförbandet hade vid mitten av 2000-talet första decennium därmed genomgått en fullständig materiell omvandling från oskyddat och

tämligen enkelt utrustat till ett mekaniserat och i många andra hänseenden mycket kvalificerat förband. Volymen av förband är dock begränsad.

För arméns del kan man således tala om två perioder under den tid som gått sedan det kalla kriget slutade, före och efter försvarsbeslutet 1999–2001. Detta försvarsbeslut innebar också att brigaden om ca 5 000 man (normalt 4 stridande bataljoner med ungefärligen lika många understöds- och logistikförband) ersattes av bataljonen om ca 800–1 000 man i redovisningen av krigs-/-insatsorganisationen, inledningsvis kallade mekaniserade bataljoner men på senare tid benämnda manöverbataljoner. Den organiserande förbandsstorleken reducerades därmed i förhållandet 1:4 vilket skapade större flexibilitet. På visst sätt anslöt sig detta också till en tendens i en del större länder att växla den organiserande förbandsstorleken från division till brigad.[173]

Flera av de nya förbandstyper som beslutades 1999–2001 skulle också sättas upp av armén, t.ex. luftburen bataljon. Dessa var tänkta att lösa nyckeluppgifter i insatsorganisationen och skulle delvis kunna kompensera för kvantitativa reduktioner t.ex. i antalet brigader. Förbanden var nya främst i bemärkelsen att de inte förkommit i denna form tidigare i Sverige. Ett luftburet förband (med understödsmöjligheter från beväpnade helikoptrar) hade funnits i ett antal större och medelstora stater från 1960-talet och framåt. Inte desto mindre innebar beslutet ett betydande avbrott mot normalförfarandet vid en ekonomisk reduktion av försvarsanslagen. Statsmakterna valde, på Försvarsmaktens inrådan, att satsa på ett tidigare ej existerande förband och därmed välja bort ett antal enheter av existerande förband.

Vad gäller kvalificerade arméförband fanns även fördelnings-(divisions-) förband. Fördelningsförbanden var tänkta att förstärka brigaderna där så behövdes. De mest materielintensiva fördelningsförbanden bestod av artilleri- och luftvärnsförband med varierande modernitetsgrad. Men även förband av fältarbets-, understöds-, underhålls-, och underrättelsetyp fanns inom ramen för fördelningarna[174]. Fördelningsförbanden bestod vid det kalla krigets slut bl.a. av 21 haubitsbataljoner, 22 luftvärnsbataljoner varav 2 med

[173] Utöver angivna förband fanns 2000–2004 s.k. materiella mobiliseringsenheter bestående av stridsfordon till 8 bataljoner som ej var organiserade förband. Från 2009 finns på liknande sätt materiel som räcker till ca 4 bataljoner vilka 3 år efter beslut ska kunna förstärka insatsorganisationen.

[174] Exempelvis tillfördes den mest moderna artilleripjäsen, haubits 77B till fördelningshaubitsbataljonerna, se prop. 1991/92:102, s. 57.

medellång räckvidd samt 7 fördelningsstaber.[175] Dessa förband, både som förbandsindivider och som förbandstyp, avvecklades i allt väsentligt genom försvarsbeslutet 1999/2001. Kvarvarande förband ur dessa truppslag kom efter 2004 typiskt att bestå av två (i något fall 1) bataljoner i insatsorganisationen som sattes upp av ett regemente i grundorganisationen. Utan någon formell brigadtillhörighet motsvarade det kvarvarande antalet artilleri-, luftvärns-, underhållsbataljoner osv. med något undantag en per brigadledning.

Med försvarsbeslutet 1999–2001 upphörde slutligen krigsförbandsövningar med inkallade värnpliktiga, efter 10-15 år av minskande övningsverksamhet. Detta berörde i första hand armén. I stället skulle (delar av) bataljoner sammanföras från olika delar av landet för att på så sätt skapa grund för övningar i brigad med den inneliggande åldersklassen. Ett viktigt motiv var att officerarna skulle få kompetens att kunna leda högre förband, vilket även regeringen anförde som ett argument för att ha större övningar med brigad och t.o.m. division. Emellertid blev kostnaderna för och de praktiska svårigheterna med att sammanföra förband spridda över Sveriges yta stora, varför det tänkta övningssystemet inte kom att realiseras.[176] Brister i officerarnas förmåga att leda högre förband har därmed varit en ofta återkommande brist i Försvarsmaktens redovisningar (och i redovisningar i det offentliga trycket), förr som nu.

4.6.3 Territorialförsvar och hemvärn

Utöver de kvalificerade förbanden – kallade fältförbanden – fanns en stor organisation av markförband för territoriellt försvar. Dessa förband hade begränsad eller ingen rörlighet och enklare och äldre utrustning än fältförbanden. Förbandens uppgift var främst att försvara vissa platser eller områden för att därmed frigöra fältförbanden för rörlighet och anfallsuppgifter. Under de sista decennierna har olika benämningar använts som lokalförsvarsförband, territorialförsvarsförband, värnförband och på slutet nationella skyddsstyrkor. Även hemvärnet kan ses som en kategori av denna typ av förband, med avgränsade uppgifter och frivillig rekrytering. I det offentliga trycket redovisades förekomsten av

[175] prop. 1991/92:102, s. 53.
[176] FöU 2003/04URD1, s. 36.

denna typ av förband uttryckt i antalet ”man”. Utvecklingen översatt till bataljoner (om 1 000 man) redovisas i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Inriktning i respektive försvarsbeslut för territorialförsvarsförband och hemvärnsförband

År	1985	1989	1992	1996	2000	2004	2009
Antal **territorialförsvarsförband** redovisat som bataljonsekvivalenter om 1000 man	230	230	165	90	12+6	0	0
Kvarvarande outputmål i varje försvarsbeslut (1985 index 100)	100	100	72	40	6	0	0
Periodisk förändring (%)		0	-28	-45	-85	-100	0
Antal **hemvärnsförband** redovisat som bataljonsekvivalenter om 1000 man	125	125	125	125	70	30	22
Kvarvarande outputmål i varje försvarsbeslut (1985 index 100)	100	100	100	100	56	24	18
Periodisk förändring (%)		0	0	0	-44	-57	-27

Anm: Territorialförsvarsförbanden bemannades med pliktpersonal och kunde därför bestämmas till antal. Hemvärnet bemannades med frivilliga varför det fanns avvikelser mellan målsättning och det faktiska antalet. För 1985 har jämförbara uppgifter i det offentliga trycket inte påträffats, varför samma antal som för 1989 har antagits. Åren 2000-2003 redovisas i tabell 5.1 s.k. stadsskyttebataljoner som ingående i nationella skyddsstyrkor. I vissa sammanhang ansågs dessa ingå i de mer kvalificerade fältförbanden. De höga målsättningarna för (det frivilligt rekryterade) hemvärnet åren 1985-1996 uppnåddes inte varefter betydligt lägre målsättningar sattes upp.

Källa: Överbefälhavaren (1988a), s. 7; prop.1986/87:95, s. 55ff.; prop. 1991/92:102, s. 53, s. 57ff.; prop. 1996/97:4, s. 58, s. 72ff.; prop. 1999/2000:30, s. 53; prop. 2004/05:5, s. 38; prop. 2008/09:140, s. 45.

Inledningsvis kan konstateras att en stor del av försvarsmaktens numerär (bortåt hälften av bruttosiffran 700 000 man) vid det kalla krigets slut bestod av mycket enkelt utrustade stationära förband. Huvuddelen av förbanden övades endast i liten omfattning, om alls, från 1980-talet och framåt. Hemvärnets antalssiffror var målsättningar och innehöll stora osäkerheter, något som märks på de kraftiga reduceringarna av målsättningen vid periodens slut.

Territorialförsvarsförbanden bemannades av värnpliktiga som var för gamla för eller inte rymdes inom fältförbanden. En värnpliktig som grundutbildades för ett fältförband (vilket var normalfallet) var normalt krigsplacerad i detta i 8 år, varefter denne omplacerades till ett territorialförsvarsförband. I och med att förband av dessa slag kraftigt reducerades från 1996, för att helt utgå 2004, försvann också en viktig förutsättning för att kunna ge en större mängd värnpliktiga en krigsbefattning. År 2004 avvecklades också den sista organisation som vara avsedd att leda

territorialförband och samverka med civila myndigheter i samhället, militärdistriktsstaberna. Militärdistrikten hade i försvarsbeslutet 1999–2001 uppstått som arvtagare av försvarsområdesstabernas och militärområdesstabernas territoriella uppgifter. All ledning i Försvarsmakten centraliserades från 2004 till Högkvarteret.

4.6.4 Marinen och flygvapnet

I jämförelse med armén fanns det för flottans fartygsförband och i synnerhet flygvapnets stridsflygsförband inte samma behov av materielomsättning utifrån modernitets- eller användbarhetsskäl. Som nämnts i kapitel 2 hade dessa försvarsgrenar även, till skillnad från armén, tvingats till kvantitativa reduktioner under 1970- och 80-talet i takt med att nya och dyrare materielsystem togs i bruk med tillhörande investeringar och driftskostnader. Ökad kvalitet (prestanda) och mångsidighet på nya generationer av fartyg och flygplan hade till del kunnat kompensera reduktioner i antal förband och enheter. En skillnad förelåg här mellan försvarsgrenarna, vilket också är en förklaring till att försvarsbeslutet 1999/2001, som innebar stora kvantitativa reduktioner för armén, inte fick fullt samma kvantitativa genomslag i marinen och flygvapnet, se tabellerna 4.3 respektive 4.4 nedan.[177]

[177] I tabell 4.3 avseende flottan redovisas antalet fartyg i stället för antalet förband av den anledningen att detta medger att mäta kvantitativ förändring. Sammansättningen i förband har varierat över perioden.

Tabell 4.3 Inriktning i respektive försvarsbeslut för marinen (viktigare fartyg och förband)

År	1985	1989	1992	1996	2000	2004	2009
Antal **ytstridsfartyg** (ca)	46	30	30	24	12	7	7
Kvarvarande outputmål i varje försvarsbeslut (1985 index 100)	100	65	65	52	26	15	15
Periodisk förändring (%)		-35	0	-20	-50	-42	0
Antal **ubåtar**, värden inom ( ) avser ej operativ ubåt, materielreserv	12	12	12	7(+2)	5(+2)	4(+1)	4(+1)
Kvarvarande outputmål i varje försvarsbeslut (1985 index 100)	100	100	100	58	42	33	33
Periodiska förändringar (%)		0	0	-42	-28	-21	0
Kustartilleri-/amfibie-bataljoner	28	28	20	12	3	1	1
Kvarvarande outputmål i varje försvarsbeslut (1985 index 100)	100	100	71	43	11	4	4
Periodisk förändring (%)		0	-29	-40	-74	-67	0

Anm: För 1985 ingår 10 stridsfartyg (ytstridsfartyg och ubåtar) av 58 som var omoderna enligt Försvarsmaktsidé 2000 (ÖB 1988a, s. 7). Sannolikt åsyftas här ytstridsfartyg. För 1989 och 1992 saknas uppgifter i det offentliga trycket för antalet ytstridsfartyg i krigsorganisationen, varför antalet uppskattas till ca 30. Amfibiebataljonen omvandlas enligt 2009 års försvarsbeslut till en manöverbataljon med amfibisk förmåga. En komplicerande omständighet i att uppskatta antalet fartyg i flottan är vidare att fartyg kan vara kvar i drift i grundorganisationen men inte redovisas som ingående i insatsorganisationen, dock utan att distinkta skillnader görs i redovisningen i det offentliga trycket.

Källa: Överbefälhavaren (1988a), s. 7; prop.1986/87:95, s. 55ff.; prop. 1991/92:102, s. 53, s. 57ff.; prop. 1996/97:4, s. 58, s. 72ff.; prop. 1999/2000:30, s. 53; prop. 2004/05:5, s. 38; prop. 2008/09:140, s. 45.

Marinen och flygvapnet hade även för respektive förbandstyp en korresponderade inhemsk försvarsindustri i större utsträckning än armén, där t.ex. större delen av 1990-talets mekanisering genomförts genom köp av redan utvecklad respektive begagnad materiel från Tyskland. Genom de sedan tidigare beslutade inriktningarna och beställningarna inom utveckling och produktion stod därmed marinen och flygvapnet efter det kalla krigets slut inför omfattande nyinvesteringar med tillhörande finansieringsbehov. För marinen gällde det bl.a. nya korvetter, först av Göteborgsklass och senare under 1990-talet av Visbyklass, samt nya ubåtar av Gotlandsklass. Störst av nyinvesteringar var dock JAS 39 Gripen som började tillföras flygvapnet under 1990-talet och där C/D-versionen (delserie 3) beslutades för utveckling och inköp 1996. När dessa materielsystem började tillföras Försvarsmakten efter sekelskiftet accentuerades den kvantitativa reduktionen av förband och enheter, inte minst inom flygvapnet. I 2004 års försvarsbeslut halverades

antalet flygplan i insatsorganisationen och de ursprungliga A/B-versionerna av JAS 39 Gripen togs därefter ur bruk. Inom ramen för en mindre organisation byttes praktiskt taget hela flygplans-flottan ut från mitten av 1990-talet och framåt och ett nytt flygvapen togs i bruk. För flottan var inte materielomsättningen fullt lika snabb. De under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet levererade korvetterna – med olika modifieringar – kom tillsammans med ubåtarna att utgöra basen för den operativt utnyttjbara flottan från det kalla krigets slut och framåt. Nationellt och efterhand också vid internationella övningar och insatser så långt bort som Medelhavet och Afrikas horn. De mer okonventionellt utformade och tekniskt avancerade Visby-korvetterna planeras tas i operativt bruk i olika faser under 2010-talet och då ersätta huvuddelen av de äldre korvetterna. Korvetterna är avsedda att vara funktionellt mångsidiga och varje fartyg är tänkt att lösa en rad uppgifter som vid periodens början löstes av flera olika typer av fartyg och båtar.

Kustartilleriet var inriktat och begränsat till att bekämpa ett landstigningsföretag till sjöss, en hotbild som definitivt avskrevs i och med försvarsbeslutet 1999/2001. Förbanden hade inget eller litet alternativvärde för andra uppgifter inom försvaret. Erfarenheterna från det första Gulfkriget 1991 ansågs även visa på sårbarhen i den typ av befästningsanläggningar som dittills hade byggts. Kustartilleriet avvecklades mot denna bakgrund nästan helt i två steg, 1996 och 2000, men kom att leva kvar och ändra namn genom den nya rörliga förbandstyp som marinen hade utvecklat under 1990-talet. Förbanden kallades amfibiebrigad och behölls i försvarsbeslutet 1999/2001, men reducerades till 1 bataljon år 2004. I amfibieförbanden påminde soldaterna och beväpningen, om än inte transportmedlen, om arméförband. Förbandet hade därmed större flexibilitet än sina föregångare och personalen och delar av materielen kunde användas vid internationella insatser. Denna likhet återspeglas även i 2009 års beslut att redovisa den kvarvarande amfibiebataljonen som en av åtta manöverbataljoner, men organisatoriskt fortfarande en del av marinen.

Tabell 4.4 Inriktning i respektive försvarsbeslut för flygvapnet

År	1985	1989	1992	1996	2000	2004	2009
Stridsflygdivisioner	20	20	20	13	8	4	4
Antal flygplan	320	320	320	204	200	100	100
Kvarvarande outputmål (flygplan) i varje försvarsbeslut (1985 index 100)	100	100	100	64	62	31	31
Periodisk förändring (%)	0	0	0	-36	-2	-50	0
Stridsledningsbataljoner	11	11	9	6	3	3	1
Kvarvarande outputmål i varje försvarsbeslut (1985 index 100)	100	100	82	55	27	27	9
Periodisk förändring (%)	0	0	-18	-33	-50	0	-67
Flygbasbataljoner	30	30	24	16	8	2	2
Kvarvarande outputmål i varje försvarsbeslut (1985 index 100)	100	100	80	53	27	7	7
Periodisk förändring (%)	0	0	-20	-33	-50	-74	0

Anm: Outputmål beräknat med antalet flygplan som bas då antalet flygplan per division fram till 2000 var 16 och från 2000 är 25 till antalet. Lätta attackflygdivisioner som fanns organiserade fram till slutet av 1980 talet (4 divisioner) och därefter avvecklades i denna roll (men behölls som skolflygplan) redovisas ej i tabellen. Liksom vad gäller fartyg i flottan kan flygplan finnas kvar i grundorganisationen vilka inte ingår i insatsorganisationen.

Källa: Överbefälhavaren (1988a), s. 7; prop.1986/87:95, s. 55ff.; prop. 1991/92:102, s. 53, s. 57ff.; prop. 1996/97:4, s. 58, s. 72ff.; prop. 1999/2000:30, s. 53; prop. 2004/05:5, s. 38; prop. 2008/09:140, s. 45.

För flygvapnet, redovisat i tabell 4.4, kan utöver den genomgripande förnyelsen och successiva uppgraderingen av flygplansflottan noteras att systemkomponenterna stridsledning och basförband minskat relativt antalet flygplan från 2000. Detta förhållande accentueras efter 2009 då endast en stridsledningss- och två flygbasbataljoner ska finnas. Därmed är redundansen i det samlade luftförsvaret begränsad. Grundorganisationens kvarvarande flygflottiljer har, bl.a. som en konsekvens av basorganisationens reduktion, också återfått rollen av att vara den primära baseringsplatsen för flygplanen vid ett eventuellt operativt utnyttjande, åtminstone initialt.

4.6.5 ”Registerförband” och andra förband för internationella insatser

Deltagande i internationella insatser blev en av de ordinarie uppgifterna för Försvarsmakten 1995. Sedan försvarsbeslutet 1999/-2001 hade regeringen uttalat att i princip alla insatsförband (på

sikt) skulle kunna delta i internationella insatser. Detta hade tidigare främst varit en uppgift för armén, företrädesvis med förband av infanteri-, underhålls- eller fältarbetstyp. Insatserna var normalt av fredsbevarande karaktär och med en låg konfliktnivå. Insatserna på Balkan från 1992 och framåt ändrade dessa förutsättningar och de soldater som sattes in utrustades bl.a. med splitterskyddade fordon från pansarbrigaderna samt viss utrustning från kustartilleriets amfibieförband.

I samband med försvarsbeslutet 1999/2001 gjordes vissa försök att göra prioriteringar mellan försvarsgrenarna och däri ingående förbandstyper. Ganska snart lämnades dock detta synsätt till förmån för att i princip alla förbandstyper i insatsorganisationen borde ha internationell förmåga. Från 1999–2000 anmälde regeringen till olika internationella organisationer ett antal förband och förmågor som Sverige efter beslut skulle kunna delta med i insatser. Organisationerna var FN, Nato inom samarbete för Partnerskap för fred (PFF) men även EU i takt med att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utvecklades.[178] Genom samarbetet inom PFF erhöll Sverige viktiga verktyg för den kvalitativa omställningen av försvaret, s.k. partnerskapsmål. I dag har Sverige ett tjugotal förband anmälda till internationella förbandsregister, vilka i någon form representerar de flesta förbandstyperna i insatsorganisationen. En mindre del av förbanden har dock blivit insatta vid något tillfälle och än färre med någon regelbundenhet. Alltjämt är det typiska svenska bidraget till en internationell insats ett infanteriförband (i förekommande fall mekaniserat) med diverse stödenheter som speglar förhållandena i det aktuella insatsområdet. Det är också bland dessa personalintensiva förband som det av olika skäl ofta finns brister i insatser, i jargongen *boots on the ground*.

Det som kan verka förvirrande är att de förband som nu beskrivits – registerförband – i de flesta fall inte varit enheter i insatsorganisationen.[179] Registerförbanden har varit definierade till organisation, materiel, befattningar osv. men har inte överensstämt med motsvarande typ av förband i insatsorganisationen. Skälen till detta har varit flera. För det första kan det ha varit nödvändigt att samla ihop materiel från flera förband av en viss typ för att skapa

[178] Beslutet att sätta in förbandet i varje enskild insats åvilar regeringen utifrån det mandat som riksdagen givit.
[179] Det förband som haft störst likheter personellt och materiellt med insatsorganisationen har varit fartygsförband.

ett tillräckligt utrustat förband för en insats. För det andra har den materiel som funnits att tillgå, trots dess modernitet eller åtminstone sentida anskaffning, i vissa fall inte varit fullt användbar. Tillräckligt skydd för stridsfordon kan ha saknats, eller så har justeringar behövt göras på olika tekniska system beroende på klimatförhållanden eller för att nå s.k. interoperabilitet med andra länders förband. Ibland har helt ny materiel behövt anskaffas. Ur materiellt hänseende har detta inneburit att det registerförband som konsoliderats ur ett eller flera insatsförband så att säga blivit det mest kvalificerade förbandet inom en viss förbandstyp eller t.o.m. inom hela försvarsgrenen. Bataljonsstridsgrupperna för EU (NBG) är de främsta exemplen. Men registerförbandet har inte representerat insatsorganisationens materiella genomsnitt. Detta har också lett till att trånga sektorer har uppstått där det exempelvis endast varit möjligt att ha ett visst materielsystem insatt under en viss del av en insats.

Den springande punkten i det som skilt ett förband i insatsorganisationen från ett ”registerförband” har dock rört dess personal. Denna har till sin helhet varit frivillig inför varje enskild insats då ingen genom plikt eller få – vad gällde officerare – genom sitt anställningsavtal, har kunnat kommenderas att delta i insatsen. En konsekvens av detta är att möjligheterna till samövning innan en insats och tillvaratagandet av erfarenheter efter en insats har blivit lidande. Duktiga soldater och officerare har mycket väl kunnat tåla jämförelser med andra länders personal, men förbandet som kollektiv och erfaret arbetslag har haft sina inbyggda begränsningar. Vad som sedan successivt arbetats upp under en insats om 6 månader har skingrats vid hemkomsten. Som enskild har soldaten eller officeren kunnat bära med sig sin erfarenhet, men vid varje insats har ett förband i personell mening behövt skapas på nytt.

Med denna ordning har också ett mått av osäkerhet inför en insats varit inbyggt, då frivillighetsaspekten innebar att man inte säkert kunde påräkna att ett förband verkligen skulle bli uppfyllt även om Sverige tackat ja till att göra en insats. I praktiken har detta i många fall varit hanterbart då de flesta insatser gjorts med förband där det funnits många värnpliktiga och officerare med lämpliga kunskaper och färdigheter. Därtill har personal på frivillig väg tecknat s.k. beredskapskontrakt. Svårigheterna har uppstått då det varit fråga om sådana befattningar där det endast funnits ett fåtal personer tillgängliga, specialister av olika slag. Från och med

andra halvåret 2010 börjar förbanden i insatsorganisationen att bemannas av anställd soldater. Detta ger då möjligheter att ur personellt hänseende få ökad överensstämmelse mellan insatsorganisationen och registerförbanden inklusive ökad säkerhet i bemanningen, ett viktigt syfte med den nu inledda reformeringen av personalsystemet.

4.6.6 Har vi ”rätt” insatsorganisation?

Efter en tjugoårsperiod av kvantitativa reduktioner men också av en omfattande materiell förnyelse infinner sig frågan om Sverige har kvar ”rätt” förband och vice versa om vi lagt ned ”rätt” förband i den gamla organisationen. Svar kan ges utifrån olika utgångspunkter.

Trots den av Sverige avgivna solidaritetsdeklarationen om att vi ska kunna ge och ta emot militär hjälp har vi inga garantier för att få hjälp mot en angripare om så skulle behövas (vilket kanske inte en ens en formell militär allians skulle kunna garantera). Givet att de förbandstyper som vi historiskt har haft är de mest lämpliga för att försvara Sverige, kan man därmed säga vi har rätt insatsorganisation. De förändringar som gjorts i insatsorganisationen över de sista 20 åren, och i synnerhet sedan 2000 och framåt, har nämligen haft syftet att ”bevara bredden” av olika förband och i stället låta numerären av förband minska. För de olika specialtruppslagen i armén har således den typiska organisationen blivit (högst) två bataljoner i insatsorganisationen kopplat till ett regemente med ansvar för att sätta upp dessa förband. Beträffande manöverbataljonerna, som planeras få ett mer hetrogent utseende, finns det 7 bataljoner plus enheter motsvarande en stridsvagnsbataljon. Åtminstone 5 regementen i grundorganisationen kan disponeras för att sätta upp dessa.

I marinen är likaså bredden av förbandstyper bevarad men numerären kanske än mer begränsad. Ubåtssystemet beskrivs ibland som vara på en underkritisk nivå ur ett kompetenshänseende med 4 (5) ubåtar, likaså insatsorganisationens 7 ytstridsfartyg. Dessa sorterar alla under den kvarvarande marinbasen i Karlskrona, men som bedriver verksamhet på tiotalet ställen. Därtill finns en amfibiebataljon kopplad till ett amfibieregemente. Flygvapnets storlek, som ofta mäts i antalet flygplan, är inte nära en underkritisk nivå, men har vissa begränsningar i beväpning och system-

komponenter som stridsledning och baseringsmöjligheter utanför flottiljerna. Andra områden med begränsad kapacitet och redundans är helikopterbataljonen som dessutom påverkas av förseningar i materielleveranser.

Sammantaget för armén, marinen och flygvapnet så framträder bilden av att den nuvarande insatsorganisationen i huvudsak är en kraftigt konsoliderad version av förbandstyperna i det kalla krigets krigsorganisation. Ordet konsolidering används här i meningen att det både varit fråga om en kraftig numerär reduktion men också en likaså omfattande materiell förnyelse, parad med utveckling av taktiskt uppträdande och intern sammansättning av förbanden. Ur ett kompetenshänseende, eller en strävan att bevara och utveckla kunskaper och färdigheter inom största möjliga bredd, har omställningen av krigs- och insatsorganisationen varit framgångsrik. Men med ett möjligt undantag för det fasta kustartilleriet har reduktionen skett med återkommande osthyvlar och inte med någon tårtspade. En viss omavvägning har de facto skett mellan de olika försvarsgrenarna i ekonomiska termer, där flygvapnet numera är den största försvarsgrenen. Detta får nog inom en given ekonomisk ram ses som oundvikligt i och med att Sverige finansierar ett egenutvecklat stridsflygplan med kontinuerliga uppgraderingar och periodiska versionsbyten (s.k. förmågelyft). I takt med insatsorganisationens kvantitativa minskning har också verksamhet som av Försvarsmakten rubriceras som för insatsorganisationen gemensam vuxit, och är i ekonomiska termer t.ex. i samma storleksordning som marinen.[180]

Något som förfaller stödja rimligheten i utformningen av den svenska insatsorganisationen är att andra småstater, t.ex. de nordiska länderna, har ungefär samma utformning vad gäller förekomst av olika förbandstyper, och detta trots olikheter i allianstillhörigheter. Det som skiljer sig åt är främst antal av olika förband samt det kvalitativa materiella innehållet i förbanden. Sveriges större antal stridsflygplan är en sådan skillnad eller Finlands större antal av arméförband. I något fall har våra grannländer valt att helt slopa en förbandstyp inför det att det varit dags för en kostbar materielomsättning. Danmark lade således ned sitt ubåtsvapen för några år sedan medan Finland sedan slutet av 1940-talet inte haft

[180] Försvarsmakten inför successivt en s.k. produktorienterad modell för ekonomistyrning som budgeterar anslagsmedlen i produktgrupperna 1 Insatser, 2 Uppbyggnad av IO och beredskap, 3 Utveckling, 4 Övriga verksamheter, 5 Internationell fredsfrämjande verksamhet och 6 Stöd till samhället. Jfr. Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011, bilaga 1 s. 56 ff.

några ubåtar. Norge och Sverige fortsätter dock upprätthålla denna jämförelsevis exklusiva förbandstyp, där Sverige inom detta segment dessutom har en i landet verksam försvarsindustri. De nordiska länderna har också gemensamt att inget av länderna har utvecklat särskilda luftburna förbandstyper med tillhörande helikoptersystem för understöd och transport, det svenska försöket oaktat. Denna förbandstyp återfinns först på nivån med medelstora stater som Nederländerna med en ungefärligen dubbelt så stor försvarsbudget som den svenska och norska.

Ett tillkortakommande (eller felbedömning) åren efter försvarsbeslutet 1999/2001 var således att den beslutade luftburna förmågan inte kunde realiseras, vare sig vad gällde understödjande beväpnade helikoptrar, den luftburna bataljonen eller helikoptrarna för dess transport. Detta trots att outputmålet för antalet armébrigader minskade från 13 (52 bataljoner) till 4 (16 bataljoner) mellan försvarsbesluten 1995/96 och 1999/2001 (en reduktion med ca 70%), i syfte att bl.a. möjliggöra utvecklingen av denna nya och kvalificerade förmåga och förbandstyp. De i försvarsbeslutet 1999/2001 förutsedda leveranserna av nya medeltunga helikoptrar kom att dröja och är nu prognostiserade till slutet av 2010-talet. Förseningar kring att anskaffa och utveckla de nya medeltunga helikoptrarna och operativa behov vid pågående insatser (Afghanistan) föranledde regeringen 2010 att uppdra åt myndigheterna att inleda en upphandling av en befintliga helikopter, i enlighet med den 2009 beslutade materielförsörjningsstrategin.

Vad som kan sägas vara svagheten med övergången till en liten insatsorganisation har redan antytts, nämligen att även om denna kan upprätthålla en *kompetens* är detta inte samma sak som ett *operativt användbart försvar* vid säkerhetspolitiska försämringar i vår omvärld. Även med beaktande av den nuvarande gynnsamma säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde, så innebär numerären av förband att ett uppträdande med militära förband ur armén och marinen begränsas till enstaka förbandsenheter över en stor geografisk yta. Flygvapnet är antalsmässigt större, men här innebär begränsningarna i stridsledning, basorganisation och tillgång till vapen sårbarheter och trånga sektorer. En gruppering av de fyra stridsflygdivisionerna i två landsändar (Luleå/Kallax och Ronneby/Kallinge) gör härutöver att den operativt användbara flygtiden över Mellansverige – i händelse av att flygplanen skulle behöva användas där – är begränsad, såvida inte alternativa baseringsplatser kan förberedas och bemannas. Tanken är att de två

basbataljonerna i viss utsträckning ska medge detta, men det riktar ljuset på en generell begränsning som finns i insatsorganisationen: dess rörlighet. Tunga bandgående arméenheter har definitionsmässigt låg rörlighet över större avstånd och de resurser som finns i Försvarsmakten har f.n. kapacitet till att transportera en liten del av det totala antalet förband. En övergång till lättare och hjulgående förband för några av manöverbataljonerna kommer i förekommande fall att förbättra den operativa rörligheten, men fortfarande återstår då frågan om hur huvuddelen och tyngre manöverbataljonerna ska transporteras dit de kan behövas.

Rörligheten i de internationella insatserna har i ett viktigt avseende förbättrats genom det samarbete kring s.k. strategisk flygtransport som Sverige sedan några år deltar i och delfinansierar. Därmed kan soldater och viss utrustning transporteras snabbt över långa sträckor. Men det finns också behov av att kunna lufttransportera förband inom Sverige och detta även i ett säkerhetspolitiskt läge som det nuvarande. Genom landets stora geografiska yta och de begränsade antalet kvarvarande förband accentueras detta behov, där resurserna inom Försvarsmakten är begränsade inom ramen för en åldrande uppsättning medelstora transportflygplan. Tillsammans med de under senare tid omvittnade begränsningarna i helikoptertransporter utgör rörligheten kanske den främsta akilleshälen i insatsorganisationen. Detta är förvisso inte något olösligt problem givet att en finansiering kan uppbringas. Flera åtgärder har också aviserats som 2010 års regeringsbeslut om anskaffning av nya transporthelikoptrar och renovering av transportflygplan. Därtill behövs förmodligen också andra förstärkningar för att uppnå en tillräckligt hög och uthållig rörlighet som också behöver innefatta andra tranportmedel än de luftburna. Denna fråga kommer att behöva behandlas i den av regeringen anmälda översynen av försvarsplaneringen, se budgetpropositionen för 2010.

Det kan i detta sammanhang vara värt att notera att den fackmilitära debatten om en liten men kvalificerad insatsorganisation kontra en större (men enklare utrustad) försvarsorganisation inte är helt död, vilket framställningen hittills möjligen kan ge intryck av. Ibland höjs röster som anser att Sverige valt en ”stormaktsinspirerad” väg med måhända kvalificerad utrustning men med ett försvinnande litet antal förband. Denna typ av resonemang brukar också förutsätta att det var (och är) den sega uthålligheten över ytan med många (och enklare utrustade) arméförband som är det

viktiga(ste) avskräckande elementet visavi en potentiell motståndare. Om man förespråkar denna argumentationslinje skulle man nog svara nej på att omställningen av försvaret skapat ”rätt” försvarsorganisation och tvärtom hävda att avvecklingen av bl.a. våra arméenheter varit för långtgående. De militärstrategiska fördelarna som Sveriges geografiska läge och olika terrängförhållanden erbjuder har analogt inte tillvaratagits eller utnyttjats på bästa sätt och inte heller har konsekvenserna av Sveriges alltjämt militära alliansfrihet beaktats. Allt enligt denna tankeskola.

Det kan finnas poänger i denna motbild till dagens och morgondagens insatsorganisation, men den är samtidigt heller inte oproblematisk. Motbilden förutsätter även en annan hotuppfattning och andra antaganden om en potentiell angripare än vad som har varit linjen i de senaste 15 årens säkerhetspolitiska överväganden. Ett försvar som bygger på uthållighet över ytan förutsätter också en vilja hos befolkningen att uthärda uppoffringar och ödeläggelse som ligger långt från vad de flesta i dag levande svenskar upplevt eller kan tänkas vara mentalt förberedda för, eller för den delen ha kunskap och förmåga att hantera. Även om förband för ett uthålligt ytförsvar skulle kunna utrustas enklare än de manöverbataljoner som nu finns, är det svårt att se att en numerärt stor arméorganisation skulle kunna rymmas i den reducerade försvarsekonomi som varit aktuell. En annan sak är att andra prioriteringar mellan insatsorganisationen å ena sidan och kostnader för personal eller materiel och utveckling å den andra, på marginalen skulle ha kunnat ge en numerärt större försvarsorganisation.

En annan kritisk skola hämtad ur den amerikanska debatten menar att omställningen av (det amerikanska) försvaret inte gått tillräckligt långt, något som också kan ha relevans för det svenska försvarets utformning. Tekniskt avancerade nätverksbaserade lösningar och personellt mycket kvalificerade specialförband kan enligt denna skola ge stor militärt effekt och ersätta, om inte helt så i alla fall delvis, användningen av konventionella militära enheter i olika storlekar. Den första fasen i den amerikanska insatsen i Afghanistan 2001 och den militära framgång som specialförband och flygenheter i samverkan då uppnådde, brukar sättas i motsats till den konventionellt upplagda invasionen av Irak 2003 med tunga markenheter och omfattande flygbekämpning. Den svenska utvecklingen av nätverksbaserade försvarslösningar har berörts i föregående kapitel och skett parallellt med omställning av

insatsorganisationen. Vad som ska åstadkommas med hjälp av avancerade nätverksbaserade lösningar – som möjligheterna att skapa en bättre och för olika aktörer gemensam lägesuppfattning eller ökad precision vid vapenverkan – är i grunden inte nya. De har, mer eller mindre framgångsrikt, eftersträvats av försvarsmakter under lång tid. Nu har den informationstekniska utvecklingen skapat nya förutsättningar men också sårbarheter, likt tekniska språng i sin militära tillämpning gjort tidigare.

Det finns därtill ett incitament – både politiskt och militärt – i att använda tekniskt avancerade och mindre personalkrävande (och därmed mindre förlustutsatta) förband för att lösa militära uppgifter och därmed bespara sig omfattande egna förluster. Kan dessutom precisionen i vapenverkan öka och underrättelserna bli säkrare kan även civila förluster och materiell ödeläggelse minimeras, är tanken. Kanske kan en sådan utveckling även öka användbarheten av militära medel för att uppnå politiska syften menar de som är mest optimistiska, även då det gäller att vidta åtgärder mot en motståndare som uppträder irreguljärt vilket ofta varit fallet under efterkrigstiden (men även dessförinnan). Om detta är en lockande tanke eller inte kan på andra grunder ifrågasättas, men det bör framhållas att det knappast råder någon entydig militär fackuppfattning om det relativa värdet av denna typ av nätverksbaserade lösningar kontra andra militära medel. Detta beror inte bara på en inneboende konservatism i militärbyråkratier utan också att användningen av t.ex. flygstridskrafter i olika former eller s.k. specialförband regelbundet har prövats åtminstone under de sista 50 åren och mer därtill med blandad framgång och till höga kostnader. Få konflikter – om någon – har kunnat lösas med enbart dessa komponenter, tyvärr kanske man kan säga. Den svenska insatsorganisationens relativt konventionella förbandsuppsättning, parad med en gentemot insatsorganisationen avpassad och integrerad utveckling av ledningsfunktionen, förefaller därmed vara en balanserad och pragmatisk lösning som givet vårt tekniska kunnande och säkerhetspolitiska förutsättningar ligger inom möjligheternas räckvidd. I synnerhet då insatsorganisationen hittills kunnat rymma några högt kvalificerade och med småstatsmått mätt exklusiva förbandstyper, dock till priset av bl.a. begränsad redundans, små kvantiteter och begränsad rörlighet i vissa dimensioner.

5 Personalfrågor

De deskriptiva avsnitten 5.1 till 5.5 bygger i sin helhet på angivna propositioner. Författarens kommentarer återfinns i avsnitt 5.6.

5.1 Försvarsbeslutet 1992

Som framgått av föregående kapitel innebar 1992 års försvarsbeslut att ungefär en fjärdedel av arméns krigsorganisation avvecklades med tillhörande grundorganisatoriska konsekvenser. Jämfört med läget 1985 var den krigsorganisatoriska reduktionen närmare 50%. Ett antal regementen lades ned och vissa regementen eller verksamheter flyttades.

Regeringen konstaterade mot denna bakgrund att det omfattande behovet av personalminskningar som försvarsmaktens nya organisationsstruktur medförde inte kunde ske enbart genom s.k. naturlig avgång och omplacering. Regeringen gjorde bedömningen att civil personal kunde sägas upp pga. arbetsbrist. Samma förfarande kunde dock inte tillämpas på militär personal (officerare) som vid 1990-talets början till övervägande del var anställda med fullmakt och därför inte kunde sägas upp pga. arbetsbrist. Detta föranledde regeringen att överväga att ersätta fullmaktssystemet med förordnanden av olika slag. Detta löste enligt regeringen dock inte problemet i närtid. Regeringen hänvisade till att överbefälhavaren aktualiserat olika instrument för att stimulera till avgång bland yrkesofficerare som avgångsvederlag och tjänstledighet med lön. Vidare hade överbefälhavaren begärt befogenhet att besluta om förtida avgång med full pension för den som fyllt 55 år.[181] Regeringen meddelade riksdagen att man inte hade anledning att ta ställning i enskildheter, men ansåg det nödvändigt att alla existerande möjligheter togs tillvara för att

[181] prop. 1991/92:102, s. 87.

inriktningen för omstruktureringen av försvarsmakten skull tas till vara. Om existerande instrument inte var tillräckliga för den erforderliga personalavvecklingen, ankom det på parterna att skyndsamt finna lämpliga åtgärder.[182]

Regeringen ansåg vidare att det fanns ett samband mellan ålderstrukturen hos yrkesofficerarna och personalens förutsättningar att klara sina uppgifter i främst krigsorganisationen. Samtidigt som överbefälhavaren anmält att det fanns brist på officerare i rätt åldersläge, fanns det ett betydande antal yrkesofficerare i åldersintervallet 40–60 år för vilka krigsbefattningar saknades. Mot bakgrund av detta problem hade den dåvarande regeringen våren 1991 tillkallat en särskild utredare. Utredaren hade bl.a. föreslagit att det träffades kollektivavtal som gav förutsättningar att stimulera den enskilde att avgå före pensionsåldern (60 år). Utredaren föreslog även att det genom avtal infördes ytterligare möjligheter att anställa annan militär personal (reserv- och värnpliktiga officerare) med tidsbegränsade förordnanden under högst fyra år. Utredaren föreslog också att möjligheten att införa ett system med tidsbegränsad anställningar av yrkesofficerare. Överbefälhavaren ställde sig bakom förslagen. I propositionen våren 1992 konstaterade regeringen att eftersom utredarens förslag rörde frågor som borde regleras i avtal hade betänkandet överlämnats till Statens arbetsgivarverk.[183]

Reduceringarna i krigsorganisationen fick även andra konsekvenser. På regeringens förslag beslutades att ändra värnpliktslagen så att endast de värnpliktiga som behövdes för försvarsmaktens krigsorganisation eller fredstida beredskap skulle tas ut till värnpliktsutbildning.[184]

5.2 Försvarsbesluten 1995/96

Enligt redovisningen i föregående kapitlet reducerades i försvarsbeslutet 1995/96 krigsorganisationens numerär för armén med en knapp femtedel och flygvapnets med ungefär en tredjedel. Även marinens krigsorganisation reducerades betydligt, i synnerhet ubåtarna och kustartilleriet som reducerades med två femtedelar vardera.

[182] prop. 1991/92:102, s. 87.
[183] prop. 1991/92:102, s. 88.
[184] prop. 1991/92:101, s. 5.

I den första etappen av försvarsbeslutet 1995/96 uppskattade regeringen avvecklingsbehovet med anledning av reduktionerna i krigs- och grundorganisationen till sammanlagt mellan 3 500 och 4 000 personer. En dryg tredjedel av dessa var civila. Regeringen konstaterade att av arbetsrättsliga skäl, främst i fråga om yrkesofficerare med fullmakt, behövde särskilda avvecklingsåtgärder vidtas under 2–3 år. Detta innebar enligt regeringen att Försvarsmaktens totala personalkostnader inte kunde minska med omedelbar verkan.[185] Regeringen tog också upp behovet av att se över den nivåhöjande utbildningen för officerare, bl.a. för att frigöra officerare till förmån för förbandsproduktionen samt för att underlätta officerarnas möjligheter till att yrkesväxla till arbetsmarknaden utanför Försvarsmakten. Regeringen ansåg också att de täta bytena på militära befattningar i organisationen var till nackdel för verksamheten. Regeringen ansåg därför att Försvarsmakten borde planera för att placeringstiderna i befattningar blev längre.[186]

Regeringen återkom i försvarsbeslutets andra etapp till frågan om hur avvecklingen av personalen i den nu mindre Försvarsmakten skulle gå till. 1996 fanns det 16 200 officerare. Krigsorganisationens behov plus behovet av ytterligare officerare för att tillgodose Försvarsmaktens anpassningsförmåga skulle uppgå till 14 100. Enligt Försvarsmakten borde avveckling av officerare med fullmakt som fyllde 55 år senast den 31 december 2001 ske genom att dessa erbjöds pension om 75% samt ett månatligt tillägg (s.k. beredskapskontrakt) för att de stod till Försvarsmaktens förfogande fram till ordinarie pensionsålder. Försvarsmakten bedömde att ca 1 800 officerare skulle kunna avvecklas med denna metod. För officerare utan fullmakt och som var 40 år eller äldre avsåg Försvarsmakten fortsätta med andra åtgärder för att åstadkomma yrkesväxling. I fråga om den civilanställda personalen (ca 1 800 behövde enligt myndigheten avvecklas) borde denna i normalfallet reduceras genom uppsägning pga. arbetsbrist. Möjligheter att erbjuda särskild pensionsersättning för vissa arbetstagare ansåg Försvarsmakten behövas för att inte ytterligare försämra ålders- och kompetensstrukturen hos den civilanställda personalen.[187]

Regeringen ansåg att om yrkesofficerare utan fullmakt skulle sägas upp vore det inte osannolikt att det skulle behövas ett

[185] prop. 1995/96:12, s. 78 f.
[186] prop. 1995/96:12, s. 128 f.
[187] prop. 1996/97:4, s. 142 f.

anställningsstopp under några år. Vidare skulle sannolikt uppsägningarna, oavsett hur parterna bestämde turordningskretsarna, drabba många yngre officerare, med än mer ogynnsam ålderstruktur som följd. Regeringen konstaterade därför att något instrument behövdes för att få äldre officerare att lämna sin anställning i förtid. Regeringen ville dock inte besluta om några sådana instrument (Arbetsgivarverket och Försvarsmakten hade föreslagit detta) utan ansåg att ansvaret för detta låg hos Arbetsgivarverket och Försvarsmakten att i avtal reglera. Försvarsmakten skulle också bära kostnaderna för sådana avvecklingsinstrument. Regeringen menade att om existerande instrument inte var tillräckliga för den erforderliga personalminskningen ankom det på parterna att skyndsamt finna lämpliga åtgärder. I fråga om den civilanställda personalen delade regeringen Försvarsmaktens uppfattning.[188]

Försvarsmakten hade enligt vad som redovisades i propositionen anfört att en gynnsam ålderstruktur för officerarna svårligen kunde nås samtidigt med ett kraftig reducering av officerarna. I framtiden borde dock ett nytt personalförsörjningssystem åstadkommas vilket uppfyllde organisationens krav på ett så kvalitativt och kostnadseffektivt sätt som möjligt. Detta kunde enligt myndigheten uppnås genom att andra befälskategorier än yrkesofficerare gavs uppgifter i den s.k. förbandsproduktionen. Med detta avsågs i första hand reservofficerare och totalförsvarspliktigt befäl. Regeringen anslöt sig, likt tidigare, till uppfattningen att andra personalkategorier än yrkesofficerare i större utsträckning borde kunna användas i grundorganisationen. Regeringen anförde också att tidsbegränsad anställning av reservofficerare och totalförsvarspliktigt befäl krävde ett beslut i förordning (Försvarsmakten hade lämnat förslag till en sådan ändring i officersförordningen) om inte arbetsmarknadens parter träffade avtal i frågan. Regeringen ansåg dock att det i första hand borde ankomma på parterna att sluta avtal i frågan, även om man avsåg att göra de ändringar i officersförordningen som behövdes för att underlätta för parterna att sluta avtal. Även möjligheterna att ersätta yrkesofficerare i vissa funktioner med civila specialister borde enligt regeringen utnyttjas i större omfattning.[189]

Beträffande den av regeringen 1995 påtalade negativa konsekvenserna av den höga personalrotationen bland yrkes-

[188] prop. 1996/97:4, s. 143 f.
[189] prop. 1996/97:4, s. 144.

officerarna ansåg Försvarsmakten att reglerna i kommunalskattelagen borde ändras så att dessa medgav att en enskild officer skulle kunna göra avdrag för dubbel bosättning upp till en tid av fem år. Alternativet till detta var enligt Försvarsmakten subventionering av bostäder för chefer och att Försvarsmakten ordnade arbete åt medflyttande make eller maka eller ersatte dessa för förlorad arbetsinkomst. Regeringen var dock inte beredd att ställa sig bakom Försvarsmaktens förslag till ändringar i kommunalskattelagen. Regeringen hade förståelse för att de svårigheter av ekonomisk och praktisk natur som var förknippade med nödvändigheten från verksamhetssynpunkt att förlänga placeringstiderna i olika befattningar för yrkesofficerare. Enligt regeringen var frågan emellertid av sådan vikt att Försvarsmakten ändock borde planera för längre placeringstider för yrkesofficerare. Även i denna fråga hade parterna möjlighet att sluta avtal, meddelade regeringen.[190]

5.3 Försvarsbeslutet 1999/2001

Försvarsbeslutet 1999/2001 innebar att arméns krigsorganisation minskade med åtminstone två tredjedelar i förhållande till den organisation som beslutades 1996. Även marinen reducerades, t.ex. kustartilleriets krigsorganisation som minskade med tre fjärdedelar. Inom flygvapnet halverades stridslednings- och basförbanden, i det förra fallet än mer.

Regeringen anförde i den första försvarsbeslutspropositionen 1999 att Försvarsmaktens personalförsörjning även fortsättningsvis skulle bygga på värnplikt. Utbildningsvolymerna skulle dock kunna minska från 18 000 år 1999 till ca 15 000 värnpliktiga åren 2000 och 2001. [191] Å andra sidan meddelade regeringen att den ansåg det vara av stor vikt att ett nytt personalförsörjningssystem togs fram, innefattande alla personalkategorier. Regeringen återkom till att det var nödvändigt att lösa frågan om ålderstrukturen hos officerarna. Enligt regeringen behövde officerarna kunna lämna Försvarsmakten genom yrkesväxling. En långsiktig lösning, enlig regeringen, borde kunna vara att officersyrket inte längre skulle ses som ett livstidsyrke. Som i föregående försvarsbeslut nämnde regeringen att reservofficerare borde kunna anställas i grund-

[190] prop. 1996/97:4, s. 145.
[191] prop. 1998/99:74, s. 131.

organisationen på begränsad tid, och även på något längre tid än 3 år. Härutöver ansåg regeringen att Försvarsmakten skulle ta till vara alla möjligheter som fanns för att minska den anställda personalens antal. Härvid skulle Försvarsmakten beakta möjligheterna till yrkesväxling mot utbildningssektorn. Regeringen noterade också det stigande problemet med ålderstrukturen bland Försvarsmaktens civilanställda[192].

En ny fråga med bäring på officerarnas användbarhet sammanhängde med den sedan 1996 beslutade uppgiften om att Försvarsmakten skulle kunna delta i internationella insatser. Det gällde officerarnas skyldighet att delta i sådana insatser nu när det blivit en av Försvarsmaktens fyra uppgifter. Som läget var nu, var det upp till den enskilde officerens fria vilja om denne skulle delta i en insats eller ej. Regeringen ansåg för sin del att det vara av vikt att yrkesofficerarna framledes såg den internationella tjänstgöringen som en naturlig och integrerad del av yrket. För de yrkesofficerare som anställdes i framtiden borde detta komma till uttryck i anställningsavtalen. Redan ingångna anställningsavtal borde däremot inte retroaktivt ges ett förändrat innehåll härvidlag, ansåg regeringen.[193]

Under rubriken övriga frågor meddelade regeringen bl.a. sin intention att delegera anställningsbeslut och vissa befattningsplaceringar på överstenivån från regeringen till Försvarsmakten. Regeringen hänvisade till att sammanslagningen av det militära försvarets myndigheter till den nya gemensamma myndigheten Försvarsmakten 1994 ändrat förutsättningarna för regeringens tidigare praxis i fråga om utnämningar inom försvaret. Dessutom var det enligt regeringen fråga om en ansenlig mängd ärenden. Men regeringen borde även fortsättningsvis besluta om placering på vissa chefsbefattningar som kunde anses särskilt viktiga och förenade med stort ansvar.[194]

I den andra försvarsbeslutspropositionen hösten 1999 meddelade regeringen att antalet anställda i Försvarsmakten skulle behöva minska kraftigt pga. den organisatoriska minskningen. Personalbehovet från år 2005 bedömdes av Försvarsmakten uppgå till ca 9 500 aktivt tjänstgörande officerare (varav ca 200 anställda i utlandsstyrkan) och cirka 6 500 civilanställda.[195] Detta skulle jäm-

[192] prop. 1998/99:74, s. 147.
[193] prop. 1998/99:74, s. 147.
[194] prop. 1998/99:74, s. 150.
[195] Härutöver tillkom enligt Försvarsmaktens bedömning ca 500 tjänstlediga officerare.

föras med antalet anställda 1999 om ca 14 300 officerare och 8 900 civilanställda. Regeringen ansåg – i likhet med Försvarsmakten – att det inte skulle vara möjligt att uppnå en nödvändig personalreduktion med enbart spontana avgångar och pensionsavgångar. Regeringen redovisade att Försvarsmakten arbetat fram ett åtgärdspaket för att stimulera stora grupper av anställd personal att på eget initiativ lämna Försvarsmakten. Regeringen framhöll å sin sida betydelsen av att Försvarsmakten tog tillvara alla möjligheter för att minska antalet anställda och särskilt beakta möjligheterna till yrkesväxling. Regeringen ansåg – i likhet med Försvarsmakten – att det inte skulle vara möjligt att uppnå nödvändig personalreduktion med enbart spontana avgångar och pensionsavgångar.[196] Regeringen hänvisade vidare till en rapport av Riksrevisionsverket som pekade på strukturella obalanser i fråga om Försvarsmaktens personal. Tillsammans med vad försvarsutskottet och regeringen tidigare anfört hade dessa synpunkter nu resulterat i att regeringen tillsatt en utredning om Försvarsmaktens personalförsörjning.[197]

I den tredje propositionen i försvarsbeslutet 1999/2001 ägnades ett kapitel åt personalfrågor. Bakgrunden var den redovisning som försvarsutskottet begärt om ett sammanhållet reformerat personalförsörjningssystem för samtliga personalkategorier inom Försvarsmakten. Regeringen hade året innan tillsatt en utredning om Försvarsmaktens personal som på våren 2001 lämnade betänkandet *Personal för ett nytt försvar* (SOU 2001:23). Den nu lämnade redovisningen borde enligt regeringen betraktas som en sammanfattning av den förändring som var nödvändig för att personalförsörjningssystemet skulle kunna tillgodose de personella behov som följde på Försvarsmaktens förändrade uppgifter. Regeringen utvecklade sin syn på vilka åtgärder som borde vitas. Emellertid erinrade regeringen om att ansvaret att genomföra de förändringar som redovisades i allt väsentligt var Försvarsmaktens, och förutsatte sedvanliga överenskommelser med de fackliga organisationerna. Regeringen avsåg att göra de författningsändringar som var nödvändiga och vid behov återkomma till riksdagen om lagstiftningsfrågor.[198] Inga förslag lämnades till riksdagen i denna proposition.

Regeringen inledde med att konstatera att reformarbetet borde grundas på de krav som övergången från ett invasionsförsvar till ett

[196] prop. 1999/2000:30, s. 110.
[197] prop. 1999/2000:30, s. 111.
[198] prop. 2001/02:10, s. 181.

insatsförsvar, de internationella insatserna, anpassningsförmågan och den väpnade striden ställde. Totalförsvarsplikten borde alltjämt utgöra grunden för Försvarsmaktens personalförsörjning. Bland de svårigheter som personalförsörjningssystemet hade att möta, ansåg regeringen att rekryteringskraften, dvs. förmågan att i konkurrens med andra anställda eller engagera personal på frivillig basis, utgjorde den största utmaningen.[199]

Beträffande yrkesofficerare ansåg regeringen att de även i framtiden var av stor betydelse för Försvarsmaktens förmåga att utföra de uppgifter som regeringen gav myndigheten. Yrkesofficerare borde dock företrädesvis placeras på befattningar som krävde deras kompetens. Det nuvarande befälssystemet borde utvecklas och genom att erbjuda nya karriär- och utvecklingsmöjligheter borde en ökad kompetensbredd kunna uppnås. Regeringen ansåg också att det borde vara möjligt att anställa personer med särskild kompetens efter en anpassad yrkesofficersutbildning. Regeringen förde vidare en diskussion om ledarrollen kontra expertrollen bland officerare. Enligt regeringen var det nödvändigt, för både rekrytering och utveckling av officerare, att det skapades karriärvägar och utvecklingsmöjligheter för experter som kompletterade den traditionella chefskarriären inom Försvarsmakten. Regeringen ansåg att Försvarsmakten borde vidta omfattande åtgärder för att påtagligt öka andelen kvinnliga officerare.[200]

Tidsbegränsade anställningar för yrkesofficerare borde enligt regeringen inte införas. Regeringen ansåg att ett system med längre tidsbegränsade anställningar, som gav arbetsgivaren rätt att ensidigt ompröva och bestämma om anställningens bestånd, var uppenbart främmande för svensk arbetsmarknad. Systemet passade heller inte in i den samlade syn på Försvarsmaktens personalförsörjning som regeringen redovisat. Enligt regeringen var det en av Försvarsmaktens viktigaste frågor inom personalområdet att rekrytera, utveckla och behålla sin personal. Konkurrensen skulle komma att öka om arbetskraften med samhället i övrigt och behovet av att avveckla personal från Försvarsmakten bedömdes vara av ringa omfattning. Enligt regeringen visade erfarenheterna att ca 40% av officerarna slutar före 35 års ålder och ca hälften slutat vid 40 års ålder. Behovet av långa tidsbegränsade kontrakt förelåg enligt regeringen därmed inte. Regeringen ansåg i stället att Försvars-

[199] prop. 2001/02:10, s. 181.
[200] prop. 2001/02:10, s. 185 ff.

makten vid behov och i samverkan med personalorganisationerna borde finna former för frivillig och individuell yrkesväxling av officerare i 35–40 års ålder.[201]

Vad gällde de civilanställda ansåg regeringen att deras kompetens borde utnyttjas bättre och likaså deras möjligheter att utvecklas i sitt arbete. Civilanställda borde i ökande omfattning komma i fråga för befattningar som tidigare i allt väsentligt bemannades av yrkesofficerare.[202] Beträffande reservofficerssystemet borde detta enligt regeringen behållas men reformeras i grunden. Reservofficerare borde kunna användas både i insatsorganisationen, grundorganisationen och utomlands. Ett obligatoriskt tjänstgöringsår borde införas för nyutexaminerade reservofficerare.[203]

Under rubriken behov av kompetens för viss verksamhet behandlade regeringen frågan om att för viss begränsad tid anställa soldater för uppgifter i Försvarsmakten. Detta hade föreslagits av regeringens särskilde utredare i personalförsörjningsfrågan, vilket också överensstämde med Försvarsmaktens uppfattning. Regeringen avstyrkte förslaget och ansåg att anställningsformer som påminde om yrkessoldater och yrkesförsvar inte borde införas. Vissa tidigare värnpliktiga kunde dock anställas för kortare tid för vissa uppgifter i flygvapnet, men då som civilanställda. Vissa avtalslösningar kunde också tänkas för att hålla värnpliktiga soldater i beredskap för internationella insatser.[204]

I försvarsbeslutspropositionen 1999 hade frågan om hur många officerare som behövdes i Försvarsmakten, med tillhörande ekonomiska konsekvenser, behandlats. Olika antal hade nämnts. Personalförsörjningsutredningen hade för sin del föreslagit antalet 10 500, men betonade svårigheterna att bestämma detta antal med precision. Utredningen menade också Försvarsmakten borde styras som övriga statliga myndigheter och få ta sitt ansvar för att verksamheten hade den personal som behövdes. Regeringen ansåg att Försvarsmakten borde utveckla sina metoder för att bedöma

[201] prop. 2001/02:10, s. 190 f.
[202] *Anm.:* Här är det fråga om befattningar med i huvudsak administrativt innehåll, vilka sedan 1970-talets höjning av tidpunkten för ålderpension för olika slags officerare i allt större utsträckning kom att bemannas av yrkesofficerare. Detta var en konsekvens som förutsågs redan vid denna tidpunkt och som i det närmaste är oundviklig då den genomsnittlige yrkesofficeren över ett visst åldersläge knappast kan tjänstgöra i insatsorganisationens förband med bibehållna krav på användbarhet och tillgänglighet.
[203] prop. 2001/02:10, s. 191 f.
[204] prop. 2001/02:10, s. 195.

behovet av personal och kostnadsutvecklingen inom personalområdet.[205]

Regeringen ansåg som tidigare att yrkesofficerare som nyanställdes borde vara skyldiga att tjänstgöra i utlandsstyrkan. Redan anställda officerare borde ges möjlighet att göra ett sådant åtagande.[206] Regeringen behandlade även frågor som rörde det militära skolsystemets utveckling och försvarsmaktens arbetsgivarroll. Den senare borde enligt regeringen stärkas på olika sätt. Som påtalats i flera tidigare försvarsbeslut ansåg regeringen att tjänstgöringstiderna för officerare generellt borde bli längre.[207]

5.4 Försvarsbeslutet 2004

I försvarsbeslutet 2004 halverade arméns krigsorganisation, likaså antalet stridsflygplan i flygvapnet, i jämförelse med försvarsbeslutet 1999/2001. Inom marinen minskade antalet ubåtar med en femtedel, ytstridsfartygen med två femtedelar och amfibiebataljonerna med två tredjedelar.

I försvarsbeslutspropositionen hade regeringen, likt 2001, ett längre avsnitt av skrivelsekaraktär om personalfrågor. Regeringen inledde med att konstatera att ett väl fungerande personalförsörjningssystem kunde vara den enskilt viktigaste förutsättningen för Försvarsmaktens möjligheter att utföra sina uppgifter. Regeringen refererade därefter att Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer granskat personalförsörjningen i Försvarsmakten och haft synpunkter på bl.a. kompetensförsörjning, personalkostnader och olika arbetsgivarfrågor. Försvarsmakten hade i budgetunderlaget för 2005 åter pekat på behovet av nya anställningsformer för officerare m.m. Likaså hade Försvarsberedningen i sin rapport Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) redovisat sin syn på personalfrågorna. Regeringen delade i många fall beredningens beskrivning av de problem som fanns och behovet av att förändra väsentliga delar av personalförsörjningssystemet. Några områden var enligt regeringen av avgörande betydelse såsom bemanningen av den internationella verksamheten, utbildningssystemet för värnpliktiga, formerna för att tillgodose behovet av officerskompetens samt vikten av att kunna

[205] prop. 2001/02:10, s. 197.
[206] prop. 2001/02:10, s. 200.
[207] prop. 2001/02:10, s. 207.

prognostisera personalkostnadsutvecklingen. Mot denna bakgrund bedömde regeringen det vara nödvändigt att statsmakterna även fortsättningsvis skulle stödja Försvarsmakten i arbetet med att utveckla principerna för personalförsörjningen.[208]

Samtidigt erinrade regeringen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten och att det även fortsättningsvis var Försvarsmakten som bar ansvaret för att genomföra arbetet med att utveckla personalförsörjningssystemet. Detta förutsatte i sin tur förhandlingar med de fackliga organisationerna och ett nära samarbete med Arbetsgivarverket. Regeringen deklarerade att den avsåg att noga följa den fortsatta utvecklingen av personalförsörjningssystemet och personalkostnaderna.[209]

Angående totalförsvarsplikten (värnplikten) bedömde regeringen att för att säkerställa förmågan att i framtiden kunna möta ett väpnat angrepp, borde grunden för personalförsörjningen även fortsättningsvis ytterst vara totalförsvarsplikten. Regeringen konstaterade dock att den i propositionen föreslagna insatsorganisationen hade ett begränsat behov av värnpliktiga. Inriktningen för det militära försvaret borde vara att inte fler totalförsvarspliktiga genomförde grundutbildning än vad som behövdes för bemanningen av insatsorganisationen. En så stor del av de soldater som efter mönstring grundutbildades skulle utgöras av frivilliga och för uppgiften lämpliga kvinnor och män. En högre grad av frivillighet borde enligt regeringen också höja motivationen hos den enskilde och öka förutsättningarna för att fler skulle välja att delta i internationella insatser.[210]

Vad gällde yrkesofficerarna bedömde regeringen att dessa företrädesvis borde placeras i befattningar som krävde det yrkeskunnande som var unikt för militär personal. Alternativa karriärvägar borde skapas och militära befattningar borde i ökande omfattning tillsättas med stöd av ansökningsförfarande. De åtgärder som vidtogs för att minska antalet anställda borde bidra till att frigjord kompetens kom andra arbetsgivare tillgodo. Personalavvecklingen borde enligt regeringen göras på ett mer kostnadseffektivt sätt än under 2001 – 2004. Myndighetens bemanningsarbete borde styras på ett sådant sätt att befälsbrist undveks i de delar av verksamheten som inte avvecklades.[211]

[208] prop. 2004/05:5, s. 78 f.
[209] prop. 2004/05:5, s. 82.
[210] prop. 2004/05:5, s. 82.
[211] prop. 2004/05:5, s. 90.

Regeringen redogjorde också för Riksrevisionsverkets (RRV) granskning av Försvarets omstrukturering.[212] Enligt denna gjorde RRV bl.a. bedömningen att Försvarsmakten skulle komma att kunna minska antalet yrkesofficerare i enlighet med planeringen, men till höga kostnader. RRV ansåg att det skyndsamt borde införas en personal- och personalkostnadsredovisning och att rotationen mellan officerare i olika befattningar inte var bra för verksamheten. RRV framförde också att Försvarsmakten borde fortsätta att påverka statsmakterna för att få möjlighet till visstidsanställningar och att arbetsgivarrollen borde stärkas. Regeringen hänvisade också till Försvarsberedningens rapport Försvar för en ny tid (Ds 2004:30), där beredningen lämnat en redogörelse för sin syn på yrkesofficerarna som anslöt till vad RRV sagt. Regeringen ansåg för sin del att det var nödvändigt att Försvarsmaktens arbete med att minska antalet anställda beaktade de arbetsrättsliga reglerna och att detta skedde på ett sådant sätt att verksamheten främjades och att avvecklingskostnaderna minimerades. Försvarsmakten borde också intensifiera sitt arbete med att genomföra den inriktning för yrkesofficerarna som regeringen tidigare redovisat för riksdagen. Regeringen bedömde att det skulle krävas ytterligare åtgärder för att uppnå en lämplig åldersstruktur inom Försvarsmakten. Försvarsmakten borde därför tillsammans med Arbetsgivarverket och arbetstagarorganisationerna fortsätta att analysera denna fråga. Regeringen skulle noga följa processen.[213]

Regeringen hänvisade vidare till att Försvarsmakten i budgetunderlaget för 2005 meddelat att det behövdes ett fortsatt reformarbete inom personalförsörjningsområdet, främst för att ge större frihet för och förmåga till att möta de krav som det flexibla insatsförsvaret och de internationella uppgifterna ställde. Ett alternativ som Försvarsmakten på nytt framförde var att få möjlighet att tidsbegränsat anställa yrkesofficerare. Nuvarande kompetens- och åldersstruktur var enligt Försvarsmakten oacceptabel för ett insatsförsvar där internationella insatser blev allt viktigare. Enligt Förvarsmakten var en alltför stor andel av yrkesofficerarna i nivån löjtnant och kapten äldre än 40 år. Försvarsmakten framhöll särskilt att med nuvarande regelverk för yrkesofficerare skulle detta innebära att den omfattande personalavvecklingen de närmaste åren måste upprepas i framtiden, allt

[212] RRV (2003).
[213] prop. 2004/05:5, s. 91.

eftersom yrkesofficerarna åldras eller för att anpassa organisationens storlek efter förändrade krav. Enligt Försvarsmakten var det viktigt att undvika en situation där myndigheten var beroende av naturliga avgångar och återkommande avvecklingspaket för att kunna bevara en bra åldersspridning bland yrkesofficerarna. Om ingenting gjordes skulle Försvarsmakten enligt myndighetens bedömning hamna i en situation där man var tvungen att hantera övertalighet och ogynnsam åldersstruktur med återkommande åtgärdsprogram och kanske uppsägningar, samtidigt som de naturliga avgångarna gjorde att Försvarsmakten förlorade viktig och i vissa fall avgörande kompetens. Försvarsmakten hade i en särskild skrivelse menat att det framtida insatsförsvaret behövde en befälskår med tyngdpunkt i åldersläget 20–40 år. Huvuddelen av officerarna borde enligt myndigheten därför ha en tidsbegränsad anställning med karriärväxling till civila yrken vid mellan 35 och 40 års ålder. Olika varianter av system med tidsbegränsade anställningar skisserades.[214]

Regeringen refererade i detta sammanhang också till Försvarsberedningen och dess ovan nämnda rapport. Försvarsberedningen bedömde att två faktorer var centrala för den framtida Försvarsmakten. Dels att den militära personalen inriktades på att först och främst tjänstgöra i verksamhet som är direkt kopplad till insatsorganisationens utbildning, övning och insatser, dels att Försvarsmakten inte ska ha permanenta avvecklingskostnader för militär personal som passerat ett visst åldersläge. För att uppnå detta bedömde Försvarsberedningen det vara motiverat att pröva ett system med tidsbegränsade anställningar för militär personal och hur ett sådant system skulle se ut i detalj borde Försvarsmakten utreda.[215]

I fråga om den civilanställda personalen bedömde regeringen att denna borde kunna ges bättre karriär- och utvecklingsmöjligheter utifrån Försvarsmaktens verksamhetsbehov och i ökande omfattning komma i fråga för befattningar som tidigare i allt väsentligt bemannats av yrkesofficerare. Regeringen bedömde även att reservofficerarna fyllde en viktig funktion i personalförsörjningssystemet och i större utsträckning än i dag borde kunna bidra genom sina civila kunskaper och erfarenheter till en ökad kompetens i Försvarsmakten. Reservofficerare borde enligt regeringen nyttjas i

[214] prop. 2004/05:5, s. 98.
[215] prop. 2004/05:5, s. 99.

större utsträckning i insatsorganisationen, grundorganisationen, internationell tjänst, den centrala ledningen och inom hemvärnet.[216]

Enligt regeringens bedömning borde Försvarsmakten ges möjlighet att anställa personal soldater och sjömän med nyligen fullgjord värnplikt i de fall där detta var en förutsättning för att uppfylla de beredskapskrav som ställdes i den internationella verksamheten. All personal, som ingick i förband som skulle kunna vara verksamma i ett annat land inom 10 – 15 dagar från ett politiskt beslut, borde vara anställd och tjänstgöra i sina befattningar. Regeringen menade också att de totalförsvarspliktigas kompetens inte tillvaratogs i tillräcklig omfattning, eftersom de lämnade Försvarsmakten i den stund som en många gånger dyr och kvalificerad utbildning slutförts. Anställningar borde i begränsad utsträckning därför kunna förekomma när det var uppenbart att de ökade effekten av de utbildningsinvesteringar som gjorts genom pliktsystemet. Personalens anställningsvillkor m.m. borde regleras i avtal.[217]

Regeringen återkom även i denna proposition till frågan om den internationella verksamheten och tjänstgöringsskyldigheten för anställd personal. Regeringens bedömning var att även andra än nyanställda yrkesofficerare borde vara skyldiga att tjänstgöra i utlandsstyrkan. Den internationella verksamheten ställde enligt regeringen samtidigt krav på att Försvarsmakten vidtog åtgärder som gjorde sådan tjänst attraktiv. Regeringen refererade till Försvarsberedningen, som i sin rapport understrukit vikten av att internationell tjänstgöring skulle vara obligatoriskt för officerare och inte frivillig. Beredningen menade att om inte Försvarsmakten inom en snar framtid kunde lösa frågor om internationell tjänstgöringsskyldighet och andra anställnings- och tjänstgöringsfrågor inom ramen för det delegerade arbetsgivaransvar som myndigheten hade, borde statsmakterna överväga nödvändig författningsreglering. Regeringen delade Försvarsberedningens uppfattning att ytterligare åtgärder borde övervägas om inte frågan fick en snar lösning.[218]

I fråga om Försvarsmaktens arbetsgivarroll bedömde regeringen att Försvarsmakten fortsatt borde intensifiera arbetet med att stärka sin arbetsgivarroll. Regeringen avsåg att följa utvecklingen. Möjligheten att skapa en avvecklingsorganisation för personal

[216] prop. 2004/05:5, s. 99, 101.
[217] prop. 2004/05:5, s. 103 ff.
[218] prop. 2004/05:5, s. 107 f.

borde prövas. Regeringen ansåg att vad gällde de korta tjänstgöringstiderna på befattningar för officerare hade Försvarsmakten gjort ett väsentligt arbete för att komma till rätta med dessa problem. Ytterligare åtgärder borde dock kunna vidtas. I övrigt ansåg regeringen att Försvarsmakten fortsatt att arbeta på ett förtjänstfullt sätt med att förbättra sin arbetsgivarroll som inleddes efter kritik som främst Riksrevisionsverket riktat mot myndigheten.[219] Beträffande personalkostnadsutvecklingen bedömde regeringen att Försvarsmakten ytterligare borde utveckla sina metoder även om en positiv utveckling hade skett.[220]

5.5 Försvarsbeslutet 2009

I jämförelse med de tidigare försvarsbesluten under den period som här behandlas, innebar 2009 år inriktningsproposition inga större kvantitativa förändringar av krigsorganisationen. På vissa enskilda områden förekom dock reduktioner. Arméns manöverbataljoner (motsvarande) minskade med en dryg femtedel (från åtta mekaniserade bataljoner och 1 luftburen bataljon till 7 manöverbataljoner). Inom flygvapnet minskade stridsledningsbataljoner med två tredjedelar. Nytt var att insatsorganisationen som helhet ålades väsentligt högre beredskap än i föregående försvarsbeslut.

Regeringens utgångspunkt var att Försvarsmakten – utifrån den försvarspolitiska inriktningen och tillhörande krav på operativ förmåga – behövde ett nytt personalförsörjningssystem. Detta borde vara utformat så att det kostnadseffektivt gagnade insatsorganisationens tillgänglighet, användbarhet och förmåga att möta nya uppgifter och förändringar i det säkerhetspolitiska läget. Regeringen ansåg att den militära personalförsörjningen kunde beskrivas och värderas med de fyra nyckelorden antal, kompetens, ålder och motivation. Sett mot den framtid och de uppgifter som regeringen förutsåg för Försvarsmakten förelåg det en personell obalans i flera av dessa avseenden. Regeringen erinrade likt tidigare om att det var ett myndighetsansvar inom ramen för den arbetsgivarpolitiska delegeringen att anpassa antalet anställda till verksamhetens behov, att främst lägga insatsorganisationens behov

[219] prop. 2004/05:5, s. 109 ff.
[220] prop. 2004/05:5, s. 111.

till grund för personalförsörjningen och att vidta de åtgärder som var möjliga för att förbättra personalstrukturen.[221]

Regeringen kunde utifrån Försvarsberedningens rapport och slutbetänkandet från Utredningen om totalförsvarsplikten konstatera att ett reformbehov förelåg. Regeringen hänvisade till att parterna på det statliga avtalsområdet kunde bidra till utvecklingen genom att sluta de avtal som behövdes för att stödja reformen. Regeringen avsåg att tillsätta en utredning för att lämna förslag på hur längre tidsbegränsade anställningar kunde tillgodoses och för att lämna förslag på vilka ytterligare författningsändringar på personalområdet som kunde behövas.[222]

Regeringen menade att de utgångspunkter som redovisats inte innebar en utveckling mot ett yrkesförsvar. Med undantag av officerare skulle den militära personalen även fortsättningsvis tjänstgöra under begränsad tid. Huvuddelen av den militära personalen, bl.a. reservofficerare, soldater och sjömän i kontraktsförbanden och personalen i hemvärnet, var avsedda att ha en annan huvudsaklig sysselsättning – t.ex. arbete eller studier – vid sidan av den militära tjänstgöringen. Soldater och sjömän i de stående förbanden, samt eventuellt specialistofficerare, borde enligt regeringen anställas för viss tid.[223]

Regeringen fortsatte med att redovisa hur man såg på begreppen användbarhet och tillgänglighet i personalsammanhanget. Regeringen ansåg att en förutsättning för att insatsorganisationen skulle kunna anses användbar var att personalen och de olika insatsförbanden kunde lösa de uppgifter som regeringen och riksdagen beslutat. Försvarsmakten skulle närmare analysera vilken användbarhet och vilken tillgänglighet som olika delar av insatsorganisationen borde ha, eller borde kunna ges, för att hantera olika uppgifter och hotmiljöer. Denna analys kunde komma att påverka kraven på kompetensförsörjning till olika förbandstyper, såväl avseende utbildningsvolymer som innehåll och omfattning på utbildningen samt anställningsformer.[224]

I en situation, där en för Sverige viktig insats var nära förestående, eller pågick, och där förhållandena inte är sådana att pliktlagstiftningen kunde användas, var det enligt regeringen av största vikt att enskilda insatser ändå kunde genomföras av Försvars-

[221] prop. 2008/09:140, s. 73.
[222] prop. 2008/09:140, s. 73.
[223] prop. 2008/09:140, s. 73.
[224] prop. 2008/09:140, s. 75.

makten. Hur detta skulle kunna ske borde enligt regeringen skyndsamt utredas. En konsekvens av att insatsorganisationen skulle kunna användas både inom och utom vårt lands gränser var enligt regeringen bl.a. att arbetsskyldigheten i nationell och internationell verksamhet i stora drag behövde likställas. Regeringen bejakade de åtgärder som Försvarsmakten vidtagit i syfte att öka andelen redan anställd personal, inte minst yrkesofficerare, som hade en sådan arbetsskyldighet inskriven i anställningsavtalet. Regeringen ansåg dock att Försvarsmakten borde intensifiera sina ansträngningar i detta avseende för att snarast uppnå en tillgänglig insatsorganisation. Dessa ansträngningar borde inte bara gälla militär personal utan alla anställda i Försvarsmakten, som kunde behöva delta i eller stödja insatser.[225]

I fråga om soldater och sjömän i insatsorganisationen menade regeringen att värnpliktssystemets idé inte svarade mot de uppgifter och krav på operativ förmåga som regeringen föreslog i propositionen. Regeringen ansåg, i likhet med Utredningen om totalförsvarsplikten, att dagens pliktsystem uppvisade ett antal allvarliga brister, framför allt när det gällde förbandens tillgänglighet, användbarhet för insatser internationellt och möjligheterna till effektiv samövning, utbildning och personalplanering. Personalförsörjningen borde enligt regeringens bedömning i stället vila på frivillighet. Om försvarsberedskapen så krävde borde personalförsörjningen även kunna baseras på tillämpningen av lagstiftningen om totalförsvarsplikt. Skyldigheten att fullgöra värnplikt borde då omfatta både män och kvinnor.[226]

Beträffande officerare bedömde regeringen att den framtida insatsorganisationens behov innebar att officerskårens struktur och kompetens borde förändras. Regeringen erinrade om att den nyss inledda övergången till ett s.k. tvåbefälssystem bestående av officerare och specialistofficerare var av stor betydelse för att öka effektiviteten i personalförsörjningen av officerare. Enligt regeringen var det tidigare s.k. enbefälssystemet i praktiken inriktat mot en chefskarriär med ett flertal skolsteg och byte av befattningar vilket ledde till att många officerare blev kvar under en förhållandevis kort tid i förbandsverksamheten. Vid införandet av det nya tvåbefälssystemet var det nödvändigt att undvika detta. I likhet med vad som skulle gälla för soldater och sjömän borde det

[225] prop. 2008/09:140, s. 76.
[226] prop. 2008/09:140, s. 77.

enligt regeringen övervägas om även specialistofficerare borde anställas för begränsad tid.[227]

Regeringen hänvisade till Försvarsmaktens uppskattningar om att det 2014 borde finnas ca 3 300 officerare och 5 200 specialistofficerare. Som jämförelse fanns det 2009 ca 9 100 officerare och 300 specialistofficerare. Utgående från hur många officerare som kunde förväntas lämna Försvarsmakten fram till 2014 skulle det med största sannolikt finnas ett betydande överskott av officerare samtidigt som det fanns en brist på specialistofficerare. Enligt regeringens mening var det därför angeläget att så långt som möjligt fylla specialistofficersbefattningar med redan anställda officerare även om befintlig kompetens och andra egenskaper inte helt svarade mot kraven för specialistofficersbefattningen. Av myndighetens svar på planeringsanvisningarna framgick att detta inte helt kunde åtgärda obalanserna i officerskårens struktur. För att påskynda reformeringen av insatsorganisationen och därmed en ökad operativ effekt var det enligt regeringen, mot denna bakgrund, angeläget att den ytterligare omstrukturering av officerskåren som krävdes skyndsamt genomfördes av myndigheten.[228]

Regeringen ansåg vidare att reservofficerssystemet var en betydelsefull del i personalförsörjningen av det framtida försvaret. En viktig egenskap hos reservofficerssystemet var att officerare fanns tillgängliga utan att Försvarsmakten behövde bära kostnaden för personalen mellan tjänstgöringstillfällena. Reservofficerssystemet bedömdes också ge en möjlighet att knyta personer med önskvärd civil kompetens till Försvarsmakten utan att de behövde tjänstgöra kontinuerligt. Reservofficerssystemet borde anpassas till kraven på insatsorganisationen och det borde vara möjligt att använda reservofficerare i insatser såväl i Sverige som utomlands på både officers- och specialistofficersbefattningar. För att reservofficerssystemets möjligheter skulle kunna utnyttjas borde enligt regeringen viss försiktighet iakttas vid utformning av befattningsbeskrivningar och andra krav så att de inte blev onödigt restriktiva.[229]

Vad gällde civilanställda ansåg regeringen att dessa var en viktig del av Försvarsmaktens personal och skulle komma att få mer framträdande roller inom Försvarsmaktens förvaltning. Enligt regeringens uppfattning fanns det ett betydande antal befattningar i

[227] prop. 2008/09:140, s. 81.
[228] prop. 2008/09:140, s. 81 f.
[229] prop. 2008/09:140, s. 82.

den stödjande verksamheten där kunskap och kompetens som erhållits från civil utbildning var det primära, och som inte krävde den militära kompetens som en officer erhållit genom utbildning och tjänstgöring. För att åstadkomma en kostnadseffektiv personalförsörjning av stödverksamheten var det viktigt att denna inte i onödan blev dimensionerande för antalet officerare. Beskrivningar av arbetsuppgifter och krav på den anställde borde därför utformas så att de innefattar civilanställda så långt som möjligt. Regeringen menade också att en insatsorganisation där förbanden genomför insatser såväl innanför som utanför landets gränser kommer att kräva deltagande av civil personal. Enligt regeringens mening var det därför nödvändigt att det vid anställning av civil personal för vissa kategorier ingick en skyldighet att delta i insatser utomlands.[230]

5.6 Kommentarer

5.6.1 Personalvolymerna

Försvarsmaktens personalvolym (anställd personal utom reservofficerare) har mer än halverats under en 25-årsperiod, se tabell 5.1. En stor del av denna förändring inträffade tidigt eller före 1995. I jämförelse med 1985 hade mer än hälften av de civilanställda lämnat Försvarsmakten 10 år senare. Sammantaget har de civilanställda i termer av antalet årsarbetskrafter åren 1985–2009 minskat med ca 70%, vilket är i samma storleksordning som reduktionen av grundorganisationen under tiden. Många civilanställda (utanför Försvarsmaktens högkvarter) arbetar med uppgifter av logistikkaraktär, ett område som vid olika tidpunkter omfattats av rationaliseringsåtgärder. Minskningen av civilanställda under perioden förklaras alltså inte enbart av nedläggningar av enskilda grundorganisationsenheter utan även av återkommande rationaliseringsåtgärder vid befintliga organisationsenheter, t.ex. Försvarsmaktens logistik (FMLOG). En del av logistikverksamheten som militärrestauranger och lokalvård har sedan 2000-talets mitt även varit föremål för *outsourcing*.

Perioden visar också på en förändring i proportionen mellan civil och militär personal inom myndigheten. Av tabell 5.1 framgår att färre och färre årsarbeten i Försvarsmakten utförs av

[230] prop. 2008/09:140, s. 82 f.

civilanställda i relation till årsarbeten utförda av yrkesofficerare. Från att civilanställda varit i majoritet av antalet anställda uppstår det omvända förhållandet efter 1995. Förutom nyss nämnda rationaliseringar av logistikverksamhet har civilanställda sagts upp pga. arbetsbrist sedan regements- och flottiljnedläggningarnas början. Dessa siffror talar för att den ambition som kan spåras tillbaka till åtminstone försvarsbeslutet 1999/2001 om att fler administrativa uppgifter ska utföras av civil personal (i stället för officerare som uppnått en visst åldersläge) har varit svår att uppnå. Denna ambition har bromsats av att Försvarsmakten redan förfogat över anställd militär personal, som i många fall varit anställd med fullmakt och där pensionsåldern om 60/61 år inneburit att den militära personalen under lång tid arbetat i den typ av administrativa befattningar som det här är fråga om. Att uppsägning pga. arbetsbrist för den militära personalen endast varit knuten till nedläggning av grundorganisationsenheter (åren 2005 till 2007) har likaså verkat i denna riktning.

Tabell 5.1 Antal årsarbetskrafter i Försvarsmakten 1985, 1995, 2000, 2004 och 2009

År	1985	1995	2000	2004	2009
Yrkesofficerare	16 200	15 057	13 000	11 000	9 160
Förändring jämfört med 1985 (1985 index 100)	100	93	80	68	57
Periodisk förändring (%)	0	-7	-14	-15	-18
Civilanställda	21 700	10 572	8 800	8 600	6 750
Förändring jämfört med 1985 (1985 index 100)	100	48	41	40	31
Periodisk förändring (%)		-52	-15	-2	-22
Yrkesofficerare i relation till civilanställda (kvot)	0,75	1,42	1,48	1,28	1,36
S:a årsarbetskrafter	37 900	25 629	21 800	19 600	15 919
Förändring jämfört med 1985 (1985 index 100)	100	68	58	52	42
Periodisk förändring (%)		-32	-15	-10	-19

Källa: Bearbetningar utifrån antalsuppgifter för yrkesofficerare och civilanställda erhållna från Försvarsmakten 2010-05-05.

Av tabell 5.1 framgår vidare att volymminskningarna av den militära personalen (yrkesofficerarna) har haft ett annat mönster än för de civilanställda. I perioden från 1985 till 1995 är minskningen liten, i synnerhet med beaktande av den stora reduktion av äldre modeller av krigsförband som ägde rum i armén under dessa år, se

tabell 4.1 kapitel 4. En delförklaring till detta kan vara att många av dessa krigsförband innehöll få yrkesofficerare, men framför allt att huvuddelen av officerarna vid denna tidpunkt var anställda med fullmakt. Trenden efter 1995 är stigande och markeras av de stora grundorganisatoriska förändringarna i efterföljderna på försvarsbesluten 1996 och 1999/2001. Den i relativa mått kraftigaste minskningen kommer dock efter försvarsbeslutet 2004, då ett i jämförelse med tidigare mer restriktivt omplaceringsförfarande tillämpades för den militära personalen, se vidare nedan.

Sammantaget har yrkesofficerarna mätt som antalet årsarbetskrafter minskat med drygt två femtedelar under perioden 1985–2009 vilket väsentligen understiger minskningen i krigs-/insatsorganisationen under perioden. En omständighet som kan bidra till att förklara detta är kvarvarande insatsförband innehåller många fler officerare än i motsvarande krigsförband vid tidsperiodens början, vilket sammanfaller med att det genomsnittliga förbandet (i synnerhet i armén) blivit avsevärt mer materiellt kvalificerat. Under perioden har också graden på bataljons- och kompanicheferna i krigs-/insatsorganisationen höjts med ett steg, vilket i jämförelse med läget 1985 innebär att andelen högre officerare i insatsorganisationen ökat 2009, allt annat lika. Även detta kan delvis förklaras med att det genomsnittliga förbandets uppgift kan ha blivit mer kvalificerat och att en officer på en given nivå enligt detta resonemang förväntas kunna lösa mer kvalificerade uppgifter än tidigare. Det nu sagda ska dock inte tas som ett stöd för förtätning med befäl som generellt fenomen, då även militära förband har (eller borde ha) att ta hänsyn till ekonomiska restriktioner.

Alla yrkesofficerare i Försvarsmakten har trots detta inte kunnat erhålla en placering i ett krigs-/insatsförband under de gångna 20 åren, oavsett vilken administrativ ambition som rått på detta område sedan 2000. Som framgår av ovanstående redovisning anmälde regeringen detta förhållande (beträffande yrkesofficerare mellan 40 och 60 år) så tidigt som i 1992 års försvarsbeslut, alltså vid en tidpunkt när reduktionerna i krigs-/insatsorganisationen nyligen hade påbörjats. I takt med att krigs-/insatsorganisationen reducerades allt snabbare ökade svårigheterna att placera yrkesofficerare i ett insatsförband vilket blev allt mer påtagligt genom reduktionerna i försvarsbeslutet 1999/2001 och 2004. Vid periodens slut år 2009 var förhållandet mellan totalt antal yrkesofficerare i olika grader samt behovet av yrkesofficerare i motsvarande grader i gällande insatsorganisation enligt tabell 5.2.

Tabell 5.2 Antalet yrkesofficerare i Försvarsmakten 2009 i förhållande till antalet befattningar i insatsorganisationen uppdelat per grad

Grad	Antal i försvarsmakten	Behov i IO 08	Behov i IO 08 relaterat till det totala antalet officerare
Generaler (brigadgen. och uppåt)	36	25	69%
Överstar/kommendörer	153	79	52%
Överstelöjtnanter/ kommendörkaptener	949	649	68%
Majorer/örlogskaptener	1 907	1 032	54%
Kaptener	3 047	2 014	66%
Löjtnanter och fänrikar	2 992	1 440	48%
Sergeanter	260	84	32%
S:a	9 326	5 323	56%

Källa: Fö 2009:A, s. 168. (Uppgifter lämnade av Försvarsmakten till Stödutredningen 2009-02-20.)

Av tabellen ovan framgår att det 2009 i genomsnitt fanns befattningar i insatsorganisation till drygt hälften av yrkesofficerarna. Överskjutande andel (där det inte fanns befattningar) är ganska jämt fördelad mellan graderna, men generellt kan sägas att ju lägre grad desto fler befattningar finns i insatsorganisationen i absoluta tal. Antalet befattningar för yrkesofficerare i lägre grader har därtill även hållits uppe genom att befattningar övertagits som tidigare innehafts av reserv- eller värnpliktiga officerare. Den låga andelen befattningar för sergeanter i insatsorganisationen är förvånande, med tanke på att befattningar på denna nivå, t.ex. gruppchefer, bör vara de mest förekommande i insatsorganisationen. En förklaring kan vara att befattningar på denna nivå hittills i huvudsak bemannats av värnpliktiga.

En förklaring till det relativt höga antalet befattningar för högre officerarna får, förutom i ett begränsat antal befattningar som bataljonschefer (och motsvarande), sökas i de befattningar som återfinns i stabsorgan, främst Högkvarteret. En förklaring till den skillnad mellan befintligt antal och behovet i insatsorganisationen 2008 som trots detta föreligger, är att utbildning och befordran till major och överstelöjtnant fram till mitten av 2000-talet bibehållits på höga nivåer (se tabell 5.5) samtidigt som insatsorganisationen under samma tid snabbt minskade i storlek. Det bör avslutningsvis

framhållas att förekomsten av krigsbefattningar inte behöver innebära att den enskilde officeren verkligen är placerad i ett insatsförband även om denne skulle kunna vara detta av prestations- och kompetensskäl, se nedan.

5.6.2 Var tjänstgör officerarna?

Antalet officerare (i olika grader) är som nyss framgått inte definierat av befattningar i insatsorganisationen, utan av att officerarna är tillsvidareanställda i Försvarsmakten där den grundorganisatoriska tillhörigheten är bestämmande. I denna viktiga bemärkelse är insatsorganisationen därmed en abstraktion och en underordnad företeelse. Aktuell fördelning av yrkesofficerare på olika organisationsenheter (regementen, flottiljer, skolor och staber m.m.) i Försvarsmaktens grundorganisationen framgår av tabell 5.3.

Tabell 5.3 Officerarnas fördelning på olika organisationsenheter i grundorganisationen per februari 2010

Verksamhet	Direktrekryterad officer	Specialistofficer	Officer	Totalt	Andel
Armén GRO	1	201	2499	2701	28%
Flygvapnet GRO	0	118	2187	2305	24%
Marinen GRO	1	148	1342	1491	15%
Högkvarteret GRO	3	7	1033	1043	11%
Skolor GRO	1	6	714	721	7%
Ledning GRO	1	25	610	636	7%
Logistik GRO	0	14	428	442	5%
Centrum GRO	4	9	312	325	3%
S:a	11	528	9125	9664	100%

Anm: I antalssiffrorna för marinen ingår totalt 384 officerare som tillhör amfibiekåren (Amf 1). Ledning består av det för Försvarsmakten gemensamma ledningsregementet (tidigare arméregementet S1) om totalt 508 officerare och Försvarsmaktens telenät- och markteleförband FMTM om totalt 128 officerare. Logistik består av Trängregementet (tidigare arméregementet T2) om totalt 197 officerare samt Försvarsmaktens logistik (FMLOG) om total 245 officerare.

Källa: Försvarsmakten 2010-05-05.

Den gällande kopplingen mellan grundorganisation och officerens anställning är en viktig aspekt att beakta i den nu eftersträvade och inledda övergången till ett användbart och tillgängligt försvar.

Huvuddelen av den militära personalen tjänstgör dagligdags således i t.ex. utbildnings-, stöd-, och administrativ verksamhet på olika nivåer. Här ingår också att tjänstgöra vid andra myndigheter, t.ex. Försvarshögskolan eller Försvarets materielverk. Ett undantag är fartygs-, stridsflygs-, och stridsledningsförband i flottans och flygvapnets grundorganisation där överlappningen till insatsorganisationen redan i dag är betydande och gränsen mellan begreppen mer diffus (vilket för dessa delar av Försvarsmakten rimligen borde underlätta kommande övergång). Något som de senaste 10–15 åren till del kommit att sysselsätta officerare i högre grader är också Sveriges ökade ambitioner att bemanna befattningar vid internationella organ och staber inom ramen för FN, Nato, EU m.fl. samt som försvarsattachéer vid svenska ambassader.[231] Inom ramen för internationella insatser (tidigare formellt utlandsstyrkan) tjänstgjorde per december 2009 ca 220 yrkesofficerare.[232] En viktig fråga att följa i den kommande omställningen av försvaret är således hur den militära personalen (yrkesofficerarna) ska anpassas i riktning mot det användbara och tillgängliga försvaret, där insatsorganisationen ska sättas framför grundorganisationen som styrande organisatorisk princip, något som enligt regeringens mål ska vara uppnått 2014. Bakom denna till synes byråkratiska begreppsväxling döljer sig en personalpolitisk utmaning av rang för Försvarsmakten.

En kommentar bör i detta sammanhang också lämnas till den ibland framförda synpunkten att det av olika skäl inte skulle räcka med att ha en total aktiv tjänstgörande befälskår dimensionerad efter insatsorganisationen. I detta ligger underförstått att man bör acceptera att den kringliggande stödverksamheten är dimensionerade även för antalet yrkesofficerare. Detta är måhända riktigt utifrån det tillämpade synsättet under de senaste 10 åren, men om och i så fall hur stor del som behöver vara överskjutande vid sidan av insatsorganisationens behov är beroende av flera saker. En första aspekt att beakta är att ordinarie pensionsålder för officerare är 60 eller 61. Till detta kommer den lagreglerade möjligheten att ha kvar i sin anställning till 67 år. Denna relativt

[231] Enligt Försvarsmaktens årsredovisning för 2010 omfattade kategorin officerare i ”annan tjänstgöring” 200 personer varav 49 officerare var elever på utländska skolor. Sammantaget motsvarade detta 158 årsarbetskrafter.

[232] Utlandsstyrkan omfattade vid denna tidpunkt Sveriges internationella insatser inom ramen för ISAF (Afghanistan), KFOR (Kosovo) samt militärobservatörer m.m. i enskilda FN-missioner. (Utlandsstyrkan som begrepp utmönstrades formellt per 1 januari 2011 då lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella insatser trädde i kraft.)

nya bestämmelse har kanske ännu inte utnyttjats av så många yrkesofficerare, men riktningen för det möjliga utfallet är utifrån detta att antalet äldre yrkesofficerare kommer att öka, inte omvänt. Av detta följer att många anställda yrkesofficerare i Försvarsmakten idag knappast är möjliga att placera i, som ambitionen nu är, fullt användbara och tillgängliga insatsförband. Undantag från höga prestationskrav finns kanske i viss mån även i dagens lilla och kvalificerade insatsorganisation. Likaså finns det individer som långt upp i åren bibehåller en hög fysisk prestationsförmåga m.m. Men dessa befattningar eller individer utgör inte ett genomsnitt och kan knappast ligga till grund för den framtida personalsystemet i Försvarsmakten när högt ställda krav på användbarhet och tillgänglighet ska utgöra norm. Pensionsbestämmelserna är alltså en viktig förklaring till fördelningen mellan placeringsbara och ej placeringsbara officerare i Försvarsmaktens insatsorganisation och därmed för antalet överstigande officerare jämfört med insatsorganisationens behov.

För det andra är inte bemanningen av ett insatsförband i olika officers- och specialistofficersbefattningar eller fördelningen mellan yrkes- och reservofficerare respektive specialistofficerare och GSS[233] någonting som är från början givet. Olika variationer i dessa parametrar kan skapa mer eller mindre kostnadseffektiva lösningar och därtill ge olika effekt. Regeringar har vid olika tillfället, direkt eller indirekt, tagit upp behovet av restriktivitet och effektivitet vid bemanning med yrkesofficerare, och det nu skapade alternativen med nya militära personalkategorier innebär följaktligen också nya möjligheter. Likaså kan och bör civil personal bemanna befattningar där det inte krävs kombattantstatus. Försvarsmaktens mångåriga strävan att rationalisera logistik- och stödverksamheten bör också kunna utgöra inspiration för att rationalisera bemanningen av insatsorganisationen (och bas- eller grundorganisationen utöver logistikverksamheten). En omständlighet som behöver beaktas vid övergången till en mer restriktiv bemanning enligt ovan är emellertid nuvarande stora tillgång av yrkesofficerare i olika grader, något som också kan ha påverkat hastigheten att växla befattningar för yrkesofficerare till dito för reservofficerare.

En tredje aspekt som kanske inte alltid framgår när den kommande insatsorganisationen beskrivs, är att denna i sin helhet

[233] Gruppchefer, soldater och sjömän.

normalt inte kommer att existera som stående förband. Detta gäller inte minst armén (och amfibiekåren) där endast en del av förbanden kommer att vara stående. Hur många av förbanden som ska vara stående och hur många som kommer att bestå av reservister (och endast vara kaderbemannade) är f.n. inte fastställt, men en indikation på detta kan vara regeringens anvisning om att ca 25% av andelen soldater i arméstridskrafterna ska vara kontinuerligt tjänstgörande (i stående förband) och 75% ska vara reservister (tidvis tjänstgörande). Därav följer att en betydande andel av officerarna, även vid ett fullständigt genomförande av den kommande insatsorganisationen, inte kommer att vara direkt ianspråktagen av en daglig tjänstgöring i en befattning i ett insatsförband.

Slutsatsen av detta är att även vid ett 1:1-förhållande mellan insatsorganisationens befattningar och antalet anställda kontinuerligt tjänstgörande officerare i Försvarsmakten, kommer en del av dessa officerare i sina dagliga yrkesverksamheter tjänstgöra i befattningar som har med utbildnings-, ledningss- och logistikverksamhet samt internationella organ m.m. att göra. Om det går att rymma alla dessa typer av verksamhet i önskad grad vid ett 1:1-förhållande är en öppen fråga som bör studeras närmare och inte på förhand förutsättas vara omöjligt. Frågan är i stället beroende på framtida möjligheter att anpassa anställningsvillkor för yrkesofficerare till en mer kostnadseffektiv personalförsörjning (givet nuvarande inriktning), fördelningen mellan yrkesofficerare och reservofficerare, användningen av civil personal i större utsträckning i uppgifter av stödjande och administrativ karaktär (där det inte krävs att individen är kombattant) samt ambitionerna att bemanna befattningar vid internationella organ, andra myndigheter osv.

5.6.3 Befälsstrukturen – ålder och grad

Den militära personalen kan enligt vad som regeringen refererat (se ovan) beskrivas och värderas med de fyra nyckelorden antal, kompetens, ålder och motivation. Det som under längst tid har beskrivits som ett problem i försvarsbesluten är yrkesofficerarnas åldersfördelning. Äldre yrkesofficerare har av fysiska prestationsskäl eller annan orsak svårt att tjänstgöra i för individen aktuella befattningar i krigs-/insatsorganisationen, vilket accentuerats allt

eftersom förbanden blivit färre och kraven på deras användbarhet ökat. Redan i försvarsmaktsutredning 1988 (FU 88) konstateras att ”Yrkesofficerarnas medelålder är för hög i förhållande till uppgifterna i krig”.[234] Referenser till detta problem går igen i regeringens framställningar åtminstone sedan försvarsbeslutet 1992. Dessutom ska dessa yrkesofficerare sysselsättas, något som berördes i direktiven till militära pensionsåldersutredningen, beslutade den 2 maj 1991. Det föredragande statsrådet skrev att:

> De äldre yrkesofficerarna fullgör sina uppgifter i företrädesvis teknisk och administrativ verksamhet. Redan nu är det många gånger svårt att finna meningsfulla fredstida uppgifter för äldre yrkesofficerare. Befattningar för dessa med ett lämpligt arbetsinnehåll finns endast i begränsad omfattning.[235]

Genomsnittsåldern för yrkesofficerare var 2009 42 år och den har varit i detta härad under senare år. Detta innebär att mer än hälften av yrkesofficerarna har passerat den ålder där denne, sett som ett genomsnitt, av prestations- och andra lämplighetsskäl kan inneha en befattning i insatsorganisationen, undantaget vissa befattningar inom stabs- och logistikorganisationen m.m.[236] Det kan i sammanhanget vara värt att erinra om tidigare praxis för värnpliktiga, där soldater, gruppbefäl eller värnpliktiga officerare var krigsplacerade i ca 8 år i ett fältförband. Därefter, vid ca 30 år, överfördes den värnpliktige till ett stationärt och mindre kvalificerat lokalförsvarsförband, en förbandstyp som sedan länge är avvecklad (se föregående kapitel). Av de 9 700 yrkesofficerare som nu är anställda i Försvarsmakten är cirka 5 600 40 år eller äldre (58%) och ca 2 400 yrkesofficerare är 50 år eller äldre (25%).[237] Beträffande fullmakter var av det totala antalet yrkesofficerare i maj 2010 drygt 1 900 (20%) anställda på detta sätt. Huvuddelen återfinns i ålderspannet 50 till 60 år där den yngste var 44 år och den äldste 66 år. Av fullmaktsanställda officerare var ca 800 eller drygt 40% majorer och överstelöjtnanter. Cirka 1 100 eller knappt 60% var kaptener och löjtnanter samt enstaka individer fänrikar.[238]

---

[234] Överbefälhavaren (1988c), s. 15.
[235] SOU 1991:87, s. 153. Det är att märka att denna beskrivning gavs vid en tidpunkt då det fortfarande fanns många befattningar i den dåvarande krigsorganisationen där det ansågs gå att placera äldre officerare, främst i stationära stabs- och logistikförband och i territorialförsvarsförband i allmänhet. Grundorganisationen var samtidigt mer än dubbelt så stor som den nuvarande med tillhörande sysselsättningsmöjligheter.
[236] Nordlund m.fl. (2010), s. 71.
[237] Bearbetningar av uppgifter i Försvarsmaktens årsredovisning för 2009, bilaga 2, s. 18 och 20.
[238] Bearbetningar av uppgifter från Förvarsmakten 2010-05-05.

Men för befälsstrukturen kan också gälla att antalet officerare i en viss grad och tillhörande kompetens inte är i en lämplig storleksordning (för många eller för få) i förhållande till det antal befattningar som finns i insatsorganisationen. Detta kan gälla både högre och lägre grader vilket framgår av tabell 5.2 ovan. En tredjedel av det militära befälet 2009 hade graden major eller högre. Denna kategori motsvarar den tidigare använda beteckningen regementsofficerare eller de grader som fram till för några år sedan avsågs ha befattningar i krigs-/insatsorganisationen som bataljonschef och högre.[239] I tabell 5.4 redovisas utvecklingen av antalet yrkesofficerare per grad från mitten av 1990-talet och framåt.

Tabell 5.4 Gradstrukturen i Försvarsmakten 1995–2009

År	1995	2000	2004	2009	Δ (antal)	Δ (%)	Andel av total 1995 (%)	Andel av total 2009 (%)
Generaler	30	30	22	19	-11	-37	0,2	0,2
Brig.gen./Öv.	92	58	24	25	-67	-73	0,6	0,3
Överstar/Komd	218	197	163	150	-68	-31	1,3	1,5
Överstelöjtn./Kk	972	1253	1041	1011	39	4	6,0	10,5
Major/Örlkn	2992	2616	2463	1834	-1158	-39	18,5	18,9
Kapten	4651	4290	3638	3017	-1634	-35	28,7	31,2
Löjtnant	4877	4143	3376	2805	-2072	-42	30,1	29,0
Fänrik	2367	965	1019	302	-2065	-87	14,6	3,1
Sergeant	0	0	0	516	ny grad	ny grad	0	5,3
S:a	16199	13552	11746	9679				

Källa: Bearbetningar utifrån antalsuppgifter erhållna från Försvarsmakten 2010-06-30.

Minskningen i antalet officerare som helhet har kommenterats ovan. Vad gäller förändringar i gradstrukturen uppvisar perioden 1995–2009 en förskjutning mot att högre officerare (major och uppåt) ökar från 26,6% till 31,3% av den totala befälskåren, medan andelen lägre officerare (kapten och nedåt) i motsvarande mån minskar från 73,4% till 68,6%. Antalet officerare i respektive grad minskar i absoluta tal över perioden förutom för överstelöjtnanter

[239] Förutom de två brigadledningarna är bataljonsstorleken den största på förhand organiserade förbandsenheten i Sverige. Från mitten av 2000-talet ändrades bataljonschefsgraden från major till överstelöjtnant och major blev nu i stället kompanichefsgraden (eller motsvarande förbandsstorlek).

där antalet är stabilt eller något ökande över perioden. Försvarsmakten har inte statistik över antalet utnämnda majorer/-örlogskaptener eller överstelöjtnanter/kommendörkaptener för åren 1990–2008 utan endast för 2009 och framåt.[240] I frånvaro av sådan statistik kan en uppskattning över det årliga antalet utnämningar erhållas genom att jämföra med tillgängliga uppgifter över antalet utbildade och examinerade officerare från Försvarshögskolans stabsprogram (som föregår befordran till major) och chefsprogram (som föregår befordran till överstelöjtnant), se nedan.

Tabell 5.5 Examinerade elever från chefs- och stabsprogrammen 1997–2008

Utb	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CP	91	93	83	75	84	88	77	85	85	87	0	47	40
SP	233	241	235	231	215	218	204	199	178	0	82	81	80
S:a	324	334	318	306	299	306	281	284	263	87	82	128	120

Källa: SOU 2005:96, s. 105 (åren 1997-2005), Fö 2009:A, s. 166 (åren 2006-2008), Försvarshögskolans årsredovisning för 2009, s. 21f (år 2009).

Som framgår av tabell 5.5 är antalet examinerade fram till mitten av 2000-talet relativt jämn med en viss minskning på stabsprogrammet. Därefter sker en förändring och efter ett tillfälligt uppehåll 2006–2007 halveras examinationsvolymerna.[241] De höga volymerna av utbildade officerare bör också ses mot bakgrund av det företagsekonomiska behovet av att belägga utbildningskapacitet vid Försvarshögskolan och de kostnader som finns vid denna typ av verksamhet. Motsvarande förhållande rör i varierande grad även skolor i Försvarsmakten som haft risken för sjunkande efterfrågan på utbildningsplatser att ta hänsyn till, något som hade kunnat bli fallet om de stora reduktionerna i insats-/krigsorganisationen fullt skulle ha tillåtits slå igenom på detta område. Att (intern)utbildning av officerare på olika nivåer är en omfattande verksamhet inom försvaret, belyses av att det år 2009 studerade 1 659 officerare på olika program och utbildningar på Försvarshögskolan och i Försvarsmakten.[242]

[240] Försvarsmakten 2010-06-30. Svar på fråga 8.
[241] Den tidigare automatiken mellan examination och befordran slopades under 2000-talet och befordran sker därefter efter en viss tid.
[242] Försvarsmaktens årsredovisning för 2009, bilaga 2, s. 14. Till detta kommer ett 30-tal officerare som går utbildningar utomlands.

Ibland har argumentet framförts att det är ett viktigt ändamål i sig att hålla uppe vissa volymer vid officersutbildningar av olika slag och i synnerhet är det viktigt att inte ställa in officersutbildningar helt under några år, t.ex. i ett omställningsskede.[243] Om så skulle ske skulle enligt detta resonemang ”ett hack” uppstå i årskullarna av officerare och av officerare av vissa grader. En kommentar till detta är att ”hack” av detta slag, om än självfallet inte idealiska eller uppskattade, kanske kan ses som en acceptabel konsekvens om det samtidigt skulle underlätta en omställning av officerskårens struktur. Följden skulle såvitt det går att förstå främst bli att officerare i olika grader under en begränsad tidsperiod skulle gå kvar några år ytterligare i sina befattningar i jämförelse med tidigare, då några nyutbildade officerare under dessa år inte skulle komma in och bakifrån skjuta de existerande befattningshavarna framför sig i befordringsgången. Befattningsbytena skulle alltså under några år minska eller t.o.m. avstanna, vilket borde vara hanterbart och även kunna innebära för verksamheten positiva erfarenheter. Till saken hör också att antalet befattningar för officerare i krigs-/insatsorganisationen över tiden tenderat att bli allt färre, se kapitel 4, varför ett minskat utbud/nybefordran till vissa (högre) grader inte behöver vara något större problem i sak.

Utöver att jämföra utvecklingen av gradstrukturen inom Försvarsmakten över tiden finns också möjligheten att göra jämförelse mellan Sveriges och dess grannländer, se tabell 5.6. De nordiska ländernas försvarsmakter är numera relativt likartat utformade sett till antalet och typer av förband (Finlands armé undantaget), trots att Norden som bekant innehåller två alliansfria stater och tre stater som är medlemmar i Nato, med Island som ett specialfall.[244]

[243] Förslag om att reducera antalet utbildningsplatser eller att för en tid ställa in utbildning lämnades bl.a. i SOU 2005:96 och Fö 2009:A.

[244] Finland brukar anses skilja sig så till vida att man behållit en relativt stor numerär av förband inom armén, ett s.k. territorialförsvar med relativt enkelt utrustade förband. Som i de andra länderna prioriteras dock endast ett fåtal förband personellt och materiellt. Skillnader finns naturligtvis mellan de andra länderna likaså. Exempelvis har både Danmark och Norge större flottor än Sverige och i synnerhet Finland. Sverige har fler flygplan än de andra nordiska staterna. Danmark har en högre beredskap inom armén än de andra länderna och har under senare år haft relativt sett omfattande internationella åtaganden. Andra exempel kan göras, se Moore (2009). Försvarsbudgetarna för respektive land 2009 var för Norge 5,94 miljarder USD, Sverige 5,61 miljarder USD, Danmark 4,58 miljarder USD och Finland 4,21 miljarder USD. *Källa*: The Military Balance 2010.

Tabell 5.6 Gradstrukturen i försvarsmakterna i de nordiska länderna 2009

Grad	Sverige	Danmark	Norge	Finland
Generaler och motsvarande	38	17	69	41
Överstar och motsvarande	153	101	183	104
Överstelöjtnanter och motsvarande	949	280	879	357
Majorer och motsvarande	1907	981	1996	722
Summa	*3047*	*1379*	*3127*	*1224*
Total aktiv befälskår	9346	7977	9460	7882
Andel högre officerare i förhållande till total befälskår	33%	17%	33%	16%

Källa: Fö 2009:A, s.170f. (Försvarsmaktens svar till Fö 2009:A 2009-02-20 2009-03-03, 2009-03-05 samt 2009-03-24).

Bland de nordiska länderna finns två likartade grupper, Sverige och Norge å den ena sidan och Danmark och Finland å den andra. Därmed ingår de två militärt alliansfria länderna Sverige och Finland (men med likartade angivna solidaritetsförklaringar) i olika grupper. Att Sverige inte är medlem i en militär allians (Nato) – vilket möjligen skulle kunna påverka antalet högre officerare i Sverige – förklarar således inte gradstrukturen. Inte heller verkar förhållandet mellan satsningar på beredskap/insatsförmåga (Danmark och Sverige) å ena sidan och ett jämförelsevis stort territorialförsvar med många förband å den andra (Finland) förklara skillnaden. Förekomsten av en jämförelsevis stor inhemsk försvarsindustri är dock unik för Sverige i det nordiska sammanhanget. Detta kan möjligen vara en bidragande faktor till att antalet högre officerare – sysselsatta med materielutveckling och dito administration – är större i Sverige än i övriga nordiska länder (men knappast i Norge).

En bidragande orsak till att antalet högre befäl är större i Sverige och Norge kan även vara de senaste 10–20 årens förbandsreduktioner (som skett från högre nivåer i Sverige än i Norge). I den mån officerare som tidigare hade en krigsbefattning fortfarande är anställda i respektive försvarsmakt, vilket är fallet, bidrar detta till överskottet på dessa nivåer. I en FOI-rapport från 2008 förklaras den internationellt sett stora andelen officerare i höga grader i Sverige (och Norge) genom avsaknaden av en

underofficerskategori.[245] Vad som är gemensamt för Sverige och Norge är därmed att bägge länderna under en följd av år tillämpat liknande befälssystem med endast en gemensam kategori för allt befäl, vilka i praktiken (om än kanske inte i teorin) haft en inflatorisk tendens.[246] Effekten av detta är inte endast av protokollär eller lönemässig art. Graden är en kompetensmarkör vilken idealt är knutet till en viss befattning. Historiskt har även någorlunda överensstämmelse eftersträvats i detta avseende mellan olika länders försvarsmakter. Att fler befäl fått högre grader (major och uppåt) än i ett befälssystem med fler kategorier (som i Danmark och Finland) har inneburit att fler och fler förflyttats från trupp- eller förbandsnära befattningar till administrativa befattningar på olika nivåer. Detta trots att brister ofta rapporteras i de förstnämnda befattningarna. I detta perspektiv ”framstår nuvarande befälsstruktur i ålder och fördelning på olika befälsgrader som allt annat än effektiv”.[247] En förklaring till att denna ordning har kunnat etableras kan bl.a. sökas i att den hittillsvarande försvarsorganisationen endast i begränsad utsträckning använts eller behövt vara tillgänglig, och därmed att nackdelarna med gradstrukturen varit mindre uppenbar. Det har m.a.o. inte i någon avgörande mening varit nödvändigt att uppmärksamma denna typ av problem.

5.6.4 Mot ett nytt befälssystem

Ett viktigt steg mot en befälskår mer anpassad för det användbara och tillgängliga försvaret har tagits genom riksdagens och regeringens beslut om införandet av ett s.k. tvåbefälssystem 2009. Detta får principiellt anses ansluta till normalmodellen för att organisera militär personal enligt vad som tillämpas av de flesta stater. Norge, som tidigare tillämpade en variant av enbefälssystem ändrade detta 2005 genom införandet av tidsbegränsat anställda avdelningsbefäl (underofficerare). Några andra länder i västvärlden

[245] Nordlund m.fl. (2008), s. 69. I denna mening torde de lägre officersgraderna i Sverige i hög grad internationellt motsvaras av underofficerare, vars motsvarighet i det svenska fallet därmed sträcker sig upp till åtminstone majorsgraden.
[246] Gradinflation är inte något unikt för Sverige och Norge utan förekommer också i andra länder i varierande grad. Frånvaron av två eller flera kategorier och frånvaron av externt givna spärrar för hur många officerare som får finnas inom en viss kategori eller viss grad i förhållande till organisationens storlek torde dock i det svenska fallet ha haft särskild verkan i inflatorisk riktning.
[247] Nordlund m.fl. (2008), s. 67.

har såvitt känt inte tillämpat ett befälssystem med enbart officerare.[248] Det nya befälssystemet i Sverige består av två kategorier, specialistofficerare (sergeanter, fanjunkare, förvaltare, regementsförvaltare) och officerare (fänrik och uppåt), där de tänkta arbetsuppgifterna och graderna för respektive befälskategori förefaller att ansluta till praxis i de flesta länder.[249] De lägre graderna av specialistofficerarna avses vara utbildare och chefer på lägre förbandsnivå (t.ex. grupp- eller troppchef, ställföreträdande plutonchef) och de högre specialistofficersgraderna t.ex. chefer för förband på plutons- eller kompaninivå vilka kräver särskilda kunskaper och erfarenheter. En viktig uppgift för specialistofficerare kommer därutöver vara att tjänstgöra som sakkunniga på olika funktioner (vapensystem, logistik, stabstjänst etc.) där kraven på professionellt kunnande i olika avseenden ställs särskilt högt. Officerarna är i sin tur förbandschefer från plutonchefsnivå och uppåt – i den starkt och snabbt avsmalnande förbandspyramid som insatsorganisationen utgör – samt stabsmedlemmar i (de få) stabsförbanden i insatsorganisationen på högre nivå. Officerare kommer också vara administratörer, chefer och i vissa fall utbildare i den till insatsorganisationen knutna stödorganisation m.m. som utgörs av nuvarande grundorganisationen samt därutöver vara placerade som handläggare och chefer i den högre försvarsledningen.

Arbetet med att införa denna ordning har påbörjats inom Försvarsmakten. I underlaget till regeringen i januari 2009 uppskattades att Försvarsmakten 2019 skulle bestå av 5 200 specialistofficerare (61%) och 3 300 officerare (39%), totalt 8 500. Det faktiska läget den 31 december 2009 var 516 specialistofficerare (6%) och 9 163 officerare (94%), totalt 9 679. I underlaget till regeringen i februari 2010 hade denna uppskattning ändrats till 4 900 specialistofficerare (55%) och 3 900 officerare (45%) för år 2020, totalt 8 800. Därmed uppstår ett nominellt avvecklingsbehov om ca 1 100 – 800 officerare givet att de befintliga officerarna till

[248] Ett system med enbart officerare bland det anställda befälet har hittills tillämpats även i Ryssland (och föregångaren Sovjetunionen), men som nu ska bytas ut till ett system med både officerare och underofficerare. Fram till 2012 ska antalet officerare i högre grader i det ryska försvaret minska, däribland överstarna från 25 665 till 9 114 (-64%); överstelöjtnanterna från 88 678 till 15 000 (-83%) och majorer från 99 500 till 25 000 (-75%). De ryska väpnade styrkorna beräknas personellt år 2012 uppgå till ca 1 000 000 man. Förändringen ingår en omfattande reformering av de ryska väpnade styrkorna initierad av försvarsminister Antolij Serdjukov, tidigare chef för Federala skattetjänsten i Ryssland. *Källa*: FOI Memo 2010, s. 5f. Se även ”Russian military overhaul enrages officer corps”. *International Herald Tribune* May 12 2009.

[249] Försvarsmakten 2010-06-30. PM ”Beskrivning av det militära befattningssystemet”.

100% kan konverteras till specialistofficerare i angiven omfattning, vilket nog är ett väl optimistiskt antagande. Per maj 2010 hade 17 officerare övergått till att vara specialistofficerare.[250] Hur konverteringen från officerare till specialistofficerare ska gå till är när detta skrivs inte klart. Det är likaså inte troligt att alla de konverterade officerarna kommer att ha en lämplig kompetens, ålder och förmåga att fullgöra uppgifter i sin nya roll som specialistofficerare och därmed innebära ett effektivare resursutnyttjande inom myndigheten. Trots detta kan konverteringen ses som viktig av principskäl.

För att ha användbara och tillgängliga förband som ska kunna uppträda i insatser såväl i Sverige som utomlands behövs officerare som är tjänstgöringsskyldiga för båda dessa situationer. Som den deskriptiva framställningen tidigare visat har detta varit föremål för diskussion sedan åtminstone försvarsbeslutet 1999/2001. Per maj 2010 hade sammantaget cirka 1 400 officerare eller 14% av totalt ca 9 700 officerare inom Försvarsmakten tjänstgöringsskyldighet inskrivna i sina anställningsavtal (främst nyligen utnämnda officerare med nya anställningsavtal).[251] Försvarsmakten har sommaren 2010 skickat ut en förfrågan till all personal i Försvarsmakten, militär som civil, om att omreglera den enskildes anställningsavtal till att även gälla internationell tjänstgöringsskyldighet. Enligt Försvarsmaktens preliminära sammanställningar svarade ca 95% av yrkesofficerarna ja på denna förfrågan.[252] När denna allmänna tjänstgöringsskyldighet kan träda i kraft för huvuddelen av officerarna ökar förutsättningarna för att få bemanningen till användbara och tillgängliga förband att fungera väl. Därmed kan den osäkerhet som i dag finns om bemanningen av insatser med frivilliga begränsas, även om inte alla officerare som nu tackat ja till internationell tjänstgöringsskyldighet automatiskt är lämpliga i alla avseenden och befattningar, jfr. ovan. En annan fördel för staten som arbetsgivare är att en återkommande förhandlingssituation om villkor mellan Försvarsmakten och officeren i högre utsträckning kan undvikas. Sist men inte minst är utfallet av omregleringen av anställningsavtalen ett kvitto på att det bland personalen nu finns en större acceptans för myndighetens (förändrade) uppgifter.

[250] Försvarsmakten 2010-05-05.
[251] Försvarsmakten 2010-05-05.
[252] Försvarsmaktens hemsida 2009-09-28.

5.6.5 Avvecklingsfrågor

Som det deskriptiva avsnittet visat har frågan om personalavveckling inom försvaret diskuterats under de gångna 20 åren, med en i många stycken komplett problembeskrivning redan i början av 1990-talet. Bakgrunden har varit den omfattande reduktionen av Försvarsmaktens organisation men också upprepade ansträngningar att införa en användbar och tillgänglig insatsorganisation med en högre personalekonomisk verkansgrad.

Försvarsmakten disponerar uppgifter om personalavgångar och dess orsaker från år 1999 och framåt, dock inte med någon uppdelning på t.ex. ålder och grad. Enligt den tillgängliga statistiken fördelar sig avgångsorsakerna för civil respektive militär personal enligt nedan.

Tabell 5.7 Avgångsorsaker för civil och militär personal i Försvarsmakten åren 1999-2010 (maj)

Avgångsorsak	Civil personal	Militär personal	Totalt	Anm.
Egen begäran	2319	2957	5276	
Ålderspension	1253	299	1552	
Entledigad pga. arbetsbrist	2860	790	3650	För militär personal åren 2005, 2006 och 2007
Övriga orsaker	1126	888	2014	
Karriärväxling (2007-)	27	46	73	
Pensionsersättning (2005-)	1581	614	2195	Enligt villkor i det statliga trygghetsavtalet (förtida pension)
Omlokaliseringsavgång (2005-)	-	105	105	
Övergång till bristyrke (2005-)	-	9	9	
Flygförarpension	-	37	37	Avtalsenlig möjlighet att gå i pension vid 55 års ålder
Särskild pension	-	2334	2334	(förtida pension)
Entledigad outsourcing (2005-)	534	-	534	
Entledigad sjukersättning	182	-	182	
Yrkesväxling (1999–2004)	44	54	98	
Avgångsvederlag 3 årslöner	-	303	303	
Studiestöd (1999–2001)	-	159	159	
Inskolning	-	154	154	
Starta eget-stöd	-	65	65	
Särskild pensionsersättning 55+ (-1999)	-	454	454	(förtida pension)
Pensionsersättning 58+ (2002–2004)	509	-	509	(förtida pension särskilt för civil personal)
S:a	10435	9268	19703	

Källa: Försvarsmakten 2010-05-05.

För helåret 2009 var de sammanlagda avgångarna för all personal i Försvarsmakten 3,7%.[253] Avgångarna bland officerare helåret 2009

[253] Totalt antal avgångar civilanställda (470) plus totalt antal avgångna yrkesofficerare (228) dividerat med det totala antalet civilanställda (7 073) och yrkesofficerare (9 709). Källa: Försvarsmakten 2010-05-05 samt Försvarsmaktens årsredovisning för 2009 bilaga 2.

uppgick till 2,4%.[254] De genomsnittliga avgångarna bland anställda i statliga myndigheter perioden september 2008 till september 2009 var enligt tillgängliga uppgifter från Arbetsgivarverket 8,5%.[255]

Tabell 5.8 Totala avgångar bland yrkesofficerare (alla orsaker) 1999-2009

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Antal avgångar	915	1391	1326	823	614	825	417	1321	664	388	288
Antal officerare	14554	13552	12643	12200	11990	11746	11280	10074	9676	9353	9679
%	6,3	10,3	10,5	6,7	5,1	7,0	3,7	13,1	6,9	4,1	2,4

Källa: Försvarsmakten 2010-05-05.

Som framgått av kapitel 4 innehåller perioden 1999-2009 två försvarsbeslut där särskilt stora reduktionerna gjorts i Försvarsmaktens organisation. De genomsnittliga årliga avgångarna från staten som helhet perioden 2001–2009 var 8,6%.[256] För samma period har den årliga genomsnittliga avgången för yrkesofficerarna varit 6,6%. För åren 2008–2009 där de direkta konsekvenserna av 2004 års försvarsbeslut klingat av är som ovan nämnts avgångarna mindre än hälften av avgångarna i staten som helhet. Enligt tillgänglig sammanställd statistik för det privata näringslivet slutade ungefär 26% av de anställda mellan perioden september 2006–2007 jämt fördelade mellan arbetare och tjänstemän.[257] Trots att de totala avgångarna ur Försvarsmakten inkluderar förtida pensioner, uppsägningar pga. arbetsbrist samt avgång på egen begäran uppvisar tillgänglig statistik att yrkesofficerarna inte har särskilt höga avgångstal. För åren 2001–2009 är dessa trots olika former av aktiva avvecklingsåtgärder lägre än genomsnittet i staten. De olika avgångsorsakerna kommenteras var för sig nedan.

[254] Se föregående not.
[255] Uppgifter erhållna från Arbetsgivarverket 2010-09-03. I den databas som Arbetsgivarverket har över de statsanställda görs en markering på alla som slutar av någon anledning. Av 214 000 anställda med månadslön i september 2008 hade 18 500 slutat ett år senare. Uppgifter om orsaken till att en anställd slutar saknas i statistiken.
[256] Uppgift inhämtad från Arbetsgivarverket 2010-09-08.
[257] Svenskt näringsliv (2008), s. 44. Högst antal slutande under perioden fanns bland gruppen arbetare i näringsgrenen service (41,2%) respektive varuhandel, hotell och restaurang (37,9%). Lägst antal som slutande fanns i gruppen arbetare i näringsgrenen byggnadsverksamhet (21%) respektive egentlig industri (17,3%).

Avgång på grund av egen begäran

Av tabell 5.7 framgår att den enskilt största avgångsorsaken i Försvarsmakten är egen begäran, motsvarande 27% av totala avgångar under tidsperioden (22% för den civila personalen och 31% för den militära personalen). I förhållande till det totala antalet officerare slutade 2009 1,8 % på egen begäran. Hur avgångarna fördelar sig per år framgår av tabell 5.9.

Tabell 5.9 Avgång p.g.a. egen begäran bland yrkesofficerare åren 1999-2009

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Avgång på e.b.	282	410	518	258	156	113	165	197	243	246	177
Antal officerare	14554	13552	12643	12200	11990	11746	11280	10074	9676	9353	9679
%	1,9	3,0	4,1	2,1	1,3	1,0	1,4	2,0	2,5	2,6	1,8

Källa: Försvarsmakten 2010-05-05

Totalt har fram till maj 2010 2 957 yrkesofficerare slutat på detta sätt. För perioden 2001–2009 motsvara detta en genomsnittlig årlig avgång pga. egen begäran bland yrkesofficerarna om 2,2%. För staten som helhet finns ingen sammanställd statistik över hur många som slutar på egen begäran. Ett närmevärde går dock att få genom att från Arbetsgivarverkets statistik över årliga totala avgångar subtrahera de individer som enligt SPV:s statistik för statsanställda årligen beviljas pensionsersättning, sjukpension och ålderspension. För perioden 2001–2009 uppgår det årliga genomsnittet för de som inte slutar med någon av dessa förmåner till 6,2%, vilket till sin huvuddel torde bestå av avgångar på egen begäran, eller yngre individer som av egen vilja går vidare till ett annat arbete. Reservation får dock göras för att uppsägningar pga. arbetsbrist kan förekomma liksom andra slags avgångar. Utifrån tillgänglig statistik förefaller emellertid yrkesofficerarnas avgångar pga. egen begäran ligga väsentligt under genomsnittet för statsanställda för den nu angivna tidsperioden. Av tabell 5.9 framgår att de största avgångarna pga. egen begäran inträffar runt åren för försvarsbesluten 1999–2001. Tillgängliga data från Försvarsmakten medger inte en uppdelning av denna kategori på

t.ex. ålder eller grad vilket hade varit av intresse för att dra ytterligare slutsatser om dessa avgångar.[258]

I betänkandet *Personal för ett nytt försvar* (SOU 2001:23) anges att ”Erfarenheterna från senare år visar att 40% av yrkesofficerarna slutar före 35 års ålder och hälften har slutat vid 40 års ålder (en tredjedel går kvar till 60 år).”[259] Då Försvarsmakten inte kunnat tillhandahålla statistiskt underlag i frågan har det inom ramen för denna rapport inte varit möjlig att göra samma iakttagelse som utredningen gjorde. Den i SOU 2001:23 refererade erfarenheten implicerar dock två saker, att avgångarna skulle ligga tidigt i officerens yrkesbana och att de ackumulerade avgångarna från en ålderskull officerare skulle ha en viss storlek efter 15 respektive 20 år. Att uttala sig om detta förutsätter att det går att följa officerarnas avgångar från de att de anställs och under de kommande 20 åren, alternativt att man för ett givet års avgångar kan bestämma ålder och år för anställning i varje enskilt fall. Enligt Försvarsmakten saknas tillgänglig statistik för perioden innan 1998 och för perioden därefter finns inga uppgifter om ålder (eller grad) vid avgångar registrerade.[260]

Under alla förutsättningar torde de många nedläggningarna i försvaret de senaste 20 åren göra det problematiskt att använda data om avgångar som underlag för att göra framtida antaganden om en hög avgångsbenägenhet bland officerare. Detta under förutsättning att man antar att officerare aktivt sökt alternativ sysselsättning när karriärmöjligheterna inom försvaret har synts mindre gynnsamma och nedläggningar varit aktuella. Det förhållande som refereras i SOU 2001:23 kan därmed för 1990-talet fram till 1998 principiellt te sig rimligt under förutsättning att yngre officerarna i högre utsträckning än äldre under de aktuella omständigheterna sökt sig till andra yrken av egen vilja och/eller genom stimulansåtgärder. I synnerhet är detta rimligt när de äldre officerarna varit anställda

[258] Försvarsmakten 2010-06-30.

[259] SOU 2001:23, s. 171. Någon källa till uppgifterna redovisas inte i betänkandet. Samma formulering som i betänkandet återfinns i den efterföljande propositionen där slutsatsen drogs om att några långa tidsbegränsade kontrakt inte behövdes, se ovan.

[260] I en rapport från dåvarande FOA undersöktes de frivilliga avgångarna bland yrkesofficerarna under perioden 1984–1989. Statistiken visade att de frivilliga förtidsavgångarna varierade kraftigt under senare delen av 80-talet. Det var enligt författaren ”svårt att prognostisera dessa avgångar från denna generella statistik.” Avgångsfrekvensen under de undersökta åren var störst bland fänrikar (dåvarande lägsta officersgrad). Därefter minskade avgångsbenägenheten snabbt i graderna löjtnant till överstelöjtnant. Avgångsfrekvensen minskade också i takt med yrkesofficerens stigande ålder. Bland löjtnanter och kaptener 41 år och äldre, som vid tidpunkten utgjorde ca 30% av totalantalet yrkesverksamma officerare, var avgångsfrekvenserna mycket låga. Grive (1991), s. 34 ff.

med fullmakt och därmed inte kunnat sägas upp pga. arbetsbrist. Men det förefaller vara svårt att på samma grunder anta att framtida avgångsvolymer ska vara höga, inte minst då Försvarsmakten har allt färre grundorganisationsenheter att lägga ned, vilket reducerar möjligheterna att framöver påräkna avgång på egen begäran. Förekomsten av naturliga eller spontana avgångar säger heller inte mycket om i vilken utsträckning de som hittills stannat kvar i yrket är de som ur verksamhetssynpunkt är de mest lämpade. Detta förstärkas av iakttagelser åren 2006–2008 om officerares starka yrkesidentitet och ovilja att frivilligt lämna försvaret.[261] Försvarsmakten konstaterar i årsredovisningen för 2009 överensstämmande att det ”[v]id omstruktureringar är historiskt låga värden på spontana avgångar.”[262]

Avgångar genom olika former av förtida pensionering

En stor avgångsorsak bland personalen är olika slag av förtida pensioneringar (alltså innan ordinarie pensionsålder). Åren 1999–2009 avgick totalt 5 492 individer på detta sätt varav 2 090 civila och 3 402 yrkesofficerare. De förtida pensionerna fördelades på pensionsersättning (2 195), särskild pension (2 334), särskild pensionsersättning 55+ (454) samt pensionsersättning 58+ (509), där 38% hänförde sig till civil personal och 62% till yrkesofficerare. Dessa förtida pensioneringar har utgått enligt olika villkor, t.ex. i anslutning till nedläggningar inom grundorganisationen eller som ett generellt erbjudande till en viss kategori, t.ex. officerare anställda med fullmakt som därutöver uppfyller vissa kriterier. Som en konsekvens av de redan gjorda förtida pensioneringarna är de kommande årliga ordinarie ålderspensionerna få, i synnerhet bland yrkesofficerarna, och kommer så att vara under en följd av år. Allt annat lika kommer detta att innebära att medelåldern bland yrkesofficerarna kommer att fortsätta röra sig uppåt och den genomsnittliga användbarheten i motsvarande grad minska.

[261] Blomsterberg & Kadefors (2009), s. 20 och 33.
[262] Försvarsmaktens årsredovisning för 2009, bilaga 2, s. 34.

Uppsägning pga. arbetsbrist, främst bland civilanställda

En tredje stor avgångskategori är entledigande pga. arbetsbrist. Denna kategori omfattar åren 1999 – 2010 totalt 3 650 individer, varav 2 860 civilanställda och 790 officerare. För officerarna tillämpades denna uppsägningsform åren 2005, 2006 och 2007 i samband med nedläggningar av regementen och flottiljer.[263] Uppsägningarna ägde rum efter det att den enskilde officeren tackat nej till en omplacering inom Försvarsmakten (men till annan tjänstgöringsort). För civilanställda har uppsägningsformen tillämpats under hela perioden 1990–2009, såväl vid nedläggningar av grundorganisationsenheter som i den löpande rationaliseringen inom befintliga grundorganisationsenheter.

Åtgärder för att stimulera avgångar, främst bland yrkesofficerare

Bland avgångsorsakerna återfinns också åtgärder för att försöka stimulera officerare (och i viss mån civilanställda) att lämna Försvarsmakten, i enlighet med den inriktning som redovisats i det deskriptiva avsnittet. Sådana åtgärder har tillämpats åtminstone sedan 1999 (äldre statistik finns enligt myndigheten inte att tillgå från Försvarsmakten). Sammantaget för åren 1999–2010 omfattar dessa stimulansåtgärder t.ex. program för övergång till bristyrke om 9 individer, yrkesväxling om 98 individer och avgångsvederlag med 3 årslöner om 303 individer. Sedan 2007 tillämpas en ny form av stimulans kallad karriärväxling som i maj 2010 resulterat i att sammanlagt 46 officerare och 27 civilanställda lämnat Försvarsmakten. För de yrkesofficerare som karriärväxlar finns statistik på ålder och grad. Av denna framgår att 6 var i ålderintervallet 26-30 år, 18 var i åldersintervallet 31-40 år, ytterligare 18 var i åldersintervallet 41 till 50 år samt 4 var i åldersintervallet 51 – 53 år. Beträffande fördelning på grad var 71% löjtnanter och kaptener (fördelat tämligen jämt över åldersintervallen) och 29% var majorer, överstelöjtnanter och överstar (från 36 år och uppåt).[264]

Generellt har olika former av stimulansåtgärder och nu senast karriärväxlingsprogrammet lett till att få officerare lämnat För-

[263] Angående oviljan att säga upp militär personal, se Blomsterberg & Kadefors (2009), s. 11 ff.

[264] Försvarsmaktens prognos för 2010 var i maj samma år är att 100 yrkesofficerare skulle avvecklas genom karriärväxling detta år. För 2009 var det prognostiserade antalet 20 med utfall 2. *Källa*: Försvarsmakten 2010-06-30.

svarsmakten, möjligen undantaget försöket med avgångsvederlag med 3 årslöner som år 2000 innebar att 209 officerare kunde avvecklas. I en extern utvärdering av det nuvarande karriärväxlingsprogrammet konstateras (för åren 2006 – 2008) att detta ”resulterat i ett mycket lägre antal utväxlade yrkesofficerare än det mål som sattes och som svarade mot Försvarsmaktens angivna behov av karriärväxling. Trots detta har man år 2009 beslutat att permanenta karriärväxling som ett verktyg för att nå de långsiktiga personalstrategiska målen.”[265] Erbjudandet om karriärväxling har enligt utvärderingen inte uppfattas som tillräckligt attraktivt av målgruppen. Information om programmet hade enligt utvärderingen heller inte nått ut till målgruppen på det sätt som skulle varit behövligt. Ett problem härvidlag var bl.a. att regementschefer m.fl. ofta byttes ut vilket ledde till begränsade incitament att driva frågan lokalt.[266]

5.6.6 Gruppbefäl, soldater och sjömän

Den allmänna värnplikten som bärande princip för försvarets personalförsörjning markeras i försvarsbesluten från det kalla krigets slut fram till mitten av 2000-talet. En viktig förändring inom denna ram ägde dock rum redan 1992 då de 1989/90 inledda neddragningarna av arméns krigsorganisation samt ifrågasättandet av den stora och omoderna territorialförsvarsorganisationen påtagligt reducerade möjligheterna att krigsplacera alla värnpliktiga i en åldersklass. Den nya värnpliktslagstiftningen från 1994 innebar därför att grundutbildning av värnpliktiga endast fick ske mot en krigsuppgift (befattning i krigsorganisationen) och resterande del skulle placeras i en utbildningsreserv. I takt med reduktionerna i krigs-/insatsorganisationen innebar detta en allt starkare broms på grundutbildningsvolymerna. Redan i och med 1995/96 års försvarsbeslut var arméns krigsorganisation i princip halverad jämfört med tio år tidigare, vilket snart påverkade värnpliktsutbildningens volymer. Efter de volymmässiga reduktionerna av krigs-/insatsorganisationerna i försvarsbesluten 1999–2001 och 2004 fanns endast möjligheten att grundutbilda en liten del av den manliga åldersklassen, och då trots att den tid som den värnpliktige kunde

[265] Blomsterberg & Kadefors (2009), s. 3. Målsättningen då projektet startades var att 200-400 yrkesofficerare skulle karriärväxlas under 2006–2008 men bara 39 officerare och civila karriärväxlades dessa år. Ibid, s. 35.
[266] Blomsterberg & Kadefors (2009), s. 3, 37.

vara placerad i ett insatsförband uppgick till något eller högst några år. Som en konsekvens var det nödvändigt att byta ut den nyss utbildade värnpliktige mot en ny för att finna en krigsplacering, trots låga utbildningsvolymer. Detta enligt teorin, då egentlig och aktuell krigsplacering av personal under de sista 10 åren förfaller ha varit vilande. En paradox i sammanhanget var att det lilla behovet av soldater, i kombination med möjligheten att ta ut individer med plikt ur en stor åldersklass, skapade en gynnsam urvalssituation för försvaret. Den genomsnittlige soldaten var därför förmodligen mer lämpad och motiverad under värnpliktens sista två decennier av tillämpning än under decennierna dessförinnan.

Som framgått av det deskriptiva avsnittet tillämpas från och med halvårsskiftet 2010 enligt vad riksdagen beslutat inte längre värnplikten i Sverige i fredstid. Därmed kommer befattningar som meniga soldater och sjömän samt vissa lägre befälsposter bemannas av frivilliga som rekryteras på reguljärt sätt (ansökan, uttagning osv.). De praktiska konsekvenserna för försvarsgrenarna kommer att vara olika. För flygvapnet och flottan som sedan länge i hög grad redan är professionaliserade organisationer där anställd personal bemannar viktiga funktioner kommer omställningen vara mindre. För arméns del kommer omställningen vara större men även här kan en kvalificering vara på plats. En betydande del av arméns tjänstgörande soldater har redan varit anställda fast på korta tidsbegränsade avtal i samband med internationella insatser. Härtill kommer den framtida önskvärda fördelningen enligt regeringens inriktning om 25% anställda och (kontinuerligt) tjänstgörande soldater för arméstridskrafterna. Resterande del om 75% ska vara kontrakterade men endast tidvis tjänstgörande soldater (reservister). Denna utveckling från värnplikt till frivillighet har pågått i Europa och Nordamerika sedan 1960-talet och tagit fart sedan det kalla kriget slutade och de flesta länder avvecklat sina stora (hemförlovade) arméer. Grunden för att kunna placera värnpliktiga i förband har därmed beskurits eller försvunnit, i synnerhet i jämförelse med åldersklassernas storlek. Arméns hittillsvarande huvudsakliga fokus mot (grund)utbildning av soldater kommer därmed att ersättas med övning, insatser och on *the job training*. Själva grundutbildningen vid en individuell (i motsats till förbandsvis) omsättning av soldater kommer att kunna koncentreras till ett fåtal platser och utgöra en begränsad verksamhet.

Villkoren för kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS som den nya personalkategorin kallas) har nyligen reglerats i avtal mellan Arbetsgivarverket och arbetstagarsidan genom OFR och Saco-S. Det principiellt intressanta med avtalet är att det innebär en tillämpning av tidsbegränsade anställningar om 8 + 4 år inom en ramtid på 18 år. Avtalet har 12 månaders uppsägningstid. Om avtalet inte innehållit en tidsbegränsning skulle även soldaterna varit anställda tillsvidare, eller tidsbegränsat under två år i enlighet med gällande arbetsrätt. Då det senare enligt Försvarsmaktens uppfattning är för kort tid, skulle alternativet varit att tillsvidareanställa soldater. Därmed skulle problemet med den åldrande militär personalen efter en tid även riskera att omfatta de meniga soldaterna (jfr. att värnpliktiga tidigare var krigsplacerade i fältförband i ca 8 år). Med avtalet verkar dock en lösning för soldaterna ha träffats, som innebär en ändamålsenlig anställningsperiod i förhållande till tjänstgöringens krav i olika avseenden. Därmed har den hänvisning till avtalslösningar för tidsbegränsning som regeringar hänvisat till sedan början av 1990-talet (med undantag av 2001, se ovan) uppfyllts vad gäller gruppbefäl och de meniga soldaterna och sjömännen. Alla förutsättningar för rekrytering och anställning av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjöman är när detta skrivs inte på plats utan kommer att successivt införas under de kommande åren, i sin tur en spegling av den omfattande förändring som nu äger rum.

Att insatsförbanden framöver ska bestå av anställt befäl och soldater gör att de i denna mening kommer att likna en arbetsplats vilken som helst. De anställdas förväntningar måste mötas av Försvarsmakten på ett annat sätt än i ett värnpliktssystem, där huvuddelen av personalen endast tjänstgjorde mindre än ett år för att sedan hemförlovas och i de flesta fall (åtminstone de sista 20 åren) aldrig mer ha kontakt med Försvarsmakten. Likaså gör de internationella insatserna gjort att hemvändande soldater kan behöva stöd och vård. Ett sådant omhändertagande i en mer utvecklad form har nyligen kommit på plats och är ett exempel på ett tidigare ouppmärksammat område som det användbara och tillgängliga försvaret måste omfatta för att fungera. Andra områden av social art kan behöva tillkomma.

6 Avslutande diskussion

6.1 När börjar omställningen och varför?

I det inledande kapitlet till denna rapport listas några frågor som jag ska återknyta till i detta kapitel. Den första gällde när omställningen av försvaret börjar och vad denna omställning berodde på. Fyra olika tidpunkter är möjliga att referera till. Den första är redan åren 1989–1992 då den första större kvantitativa reduktionen av krigsorganisationen äger rum och tillämpningen av den allmänna värnplikten anpassas därtill. Samtidigt påbörjas en omfattande materiell omstruktureringen av armén från en i huvudsak lätt utrustad infanteriarmé till en mekaniserad armé. Sverige kom därmed i kapp 1960- och 70-talets internationella utveckling, om än sent. Den andra utgångspunkten är åren 1995–1996 då de internationella insatserna upphöjs till en utrycklig uppgift för Försvarsmakten. Därmed skapas en drivkraft för den fortsatta omställningen av försvaret, vid sidan av de tidigare etablerade.

En tredje utgångspunkt för omställningen av försvaret är åren 1999–2001, då den stora reduktionen av grund- och krigs-/insatsorganisationen äger rum, kompletterad 2004. Samtidigt gjordes ansträngningar att skapa nya förbandstyper och tekniska (och taktiska) utvecklingssatsningar som det nätverksbaserade försvaret inleddes. Den sista utgångspunkten är åren 2008–2009 då förändringar görs i försvarets personalförsörjning i en utsträckning som dittills varit uteslutna. Värnplikten avvecklas i fredstid och soldater och sjömän anställs, dessutom med tidsbegränsad anställning och tjänstgöringsskyldighet vid internationella insatser. Två kategorier befäl införs enligt internationell standard. Två viktiga förutsättningar för att uppnå det användbara och tillgängliga insatsförband, ett begrepp som varit i bruk sedan mitten av 2000-talet men allt mer accentuerat sedan 2009, etableras därmed.

Två omständigheter kan anses vara avgörande för varför försvaret ställs om (även om fler kan räknas upp). Den första är det yttre militära hotets försvinnande genom Sovjetunionens och Warzawapaktens upplösning 1991 och etablerandet av Estland, Lettland och Litauen som självständiga stater. Därmed hade det under det kalla kriget rådande hotet av en sovjetisk invasion av västra Europa undanröjts. Ju längre 1990-talet går blir bilden av läget i närområdet alltmer gynnsam och allt fler stater blir medlemmar i Nato. Detta får motivera ytterligare reduceringar i Försvarsmaktens organisation, vilka kulminerar 1999–2001 och 2004.

Den andra avgörande omständigheten till försvarets omställning var att Försvarsmakten uppvisade stora brister i användbarhet och tillgänglighet. Detta var dock ingen självklar och av alla omfattad sanning när det kalla kriget tog slut. Det tog tid för att detta förhållande skulle accepteras inom och utom Försvarsmakten, och det är därför mindre betonat i det offentliga trycket. Första omnämnandet sker dock 1988 då tillståndet i arméns krigsorganisation börjar beskrivas i mer öppna ordalag. Med de ekonomiska nivåer som låg inom vad som var möjligt att föreställa sig efter det kalla krigets slut var det inte möjligt att omsätta den stora försvarsmakten materiellt (i synnerhet armén) och samtidigt hålla den i godtagbart skick med övning och utbildning av värnpliktiga. 1990-talets ambitiösa försök att på bredden modernisera arméns beslutade 16 eller 13 brigader – mindre än hälften av antalet under andra halvan av 1980-talet – var inte heller ekonomiskt möjligt, vilket Försvarsmakten strax efter försvarsbeslutet 1995/96 fick rapportera till regeringen. Inte minst då försvarsbudgeten samtidigt skulle rymma utveckling och anskaffning av nya egenutvecklade materielprojekt med ett nytt stridsflygplan som främsta exempel. De beslutade reduktionerna i ekonomisk nivå i försvarsbeslutet 1995/96 påskyndade denna utveckling, men var knappast avgörande.

Vilken eller vilka av dessa utgångspunkter är då särskilt avgörande för att förklara försvarets förändring? Två hamnar i förgrunden. Det ena är försvarsbeslutet 1999–2001 när den stora värnpliktsbaserade försvarsorganisationen slopades och de flesta nedläggningar av regementen, flottiljer och staber genomfördes. Insatsförsvaret och insatsorganisationen knäsattes som begrepp och de internationella uppgifterna blev, från att ha varit en bisyssla, i praktiken huvudsaken för stora delar av Försvarsmaktens verk-

samhet. Men vid sidan av avveckling av stora delar av infrastrukturen innebar försvarsbeslutet 1999–2001 inga avgörande förändringar i de andra viktiga produktionsfaktorerna för försvaret. En reservation bör dock göras för försvarsindustrin som fick börja anpassa sig till att den nya organisationen framgent skulle komma att medföra mycket små seriebeställningar, om än med i stora delar bibehållna utvecklingsprojekt. Beslutade och avtalade beställningar genomfördes dock i huvudsak. På personalområdet skedde endast mindre förändringar, vilket också sågs som en poäng i sig. Värnpliktssystemet hade fortfarande ett stort egenvärde och befälssystemet och dess villkor ändrades endast marginellt. Men därmed blev också själva grundidén med det nya insatsförsvaret – att förbanden skulle kunna vara användbara och tillgängliga utan några större kompletteringar eller förberedelser, i Sverige eller internationellt – svår att realisera. Det är i detta perspektiv som inriktningsbeslutet 2009 skiljer sig, genom att det innehåller beslut om en ny och på frivillighet baserad personalförsörjning, existerande förband och även en materielförsörjning som inte tar egen- och nyutvecklad materiel för det självklara alternativet vid framtida anskaffningar. Att genomföra detta är en stor och krävande uppgift.

6.2 Organisation och ekonomisk ram

Vid ett första påseende är den kvantitativa förändring som försvaret har gått i genom 1990–2009 hisnande. I nominella termer har statsmakternas krav på hur många krigs-/insatsförband som ska sättas upp minskat med 90% eller mer inom armén och territorialförsvaret. Hemvärnet har minskats med 75%. Antalet fartyg i flottan och stridsflygplan i insatsorganisationen har minskat med 2/3 eller mer. Antalet stridsledningsförband och basbataljoner har minskat med 90% eller mer. Sett till denna typ av kvantifierbara data kan man konstatera att Sverige genomfört en mycket kraftig reduktion av sin militära organisation, en rörelseriktning som också präglat den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår omvärld. De styrkor som t.ex. Ryssland förfogar över i vår geografiska närhet har kvantitativt sett likaså minskat mycket kraftigt sedan det kalla krigets slut, oaktat värderingar av kvaliteten i nuvarande ryska förband i jämförelse med läget tidigare. Men efter ett antal av år av stagnation har nu även

Ryssland börjat anträda en väg mot att ställa om sin försvarsmakt i riktning mot ökad användbarhet och tillgänglighet: organisatoriskt, personellt och materiellt.

I Sverige har kvarvarande förband genomgått en omfattande materielomsättning, om än med vapensystem som i de flesta fall var under utveckling vid det kalla krigets slut och därmed också delvis präglade av den hotbild som fanns då. Den genomsnittliga kvaliteten i insatsorganisationens förband är i materiellt avseende hur som helst väsentligt bättre än för 20 år sedan. Många förband är dock inte kompletta i den mening att de är fullt användbara och tillgängliga, vilket kanske en konsolidering av den omfattning som försvaret genomgått skulle kunna indikera. På fackspråk brukar detta kallas obalans eller systemobalans.[267] Att fylla dessa brister är en prioritering som regeringen uttalat i sin inriktning av Försvarsmakten för åren fram till 2014.[268] Denna nyordning innebär en förändring i jämförelse med tidigare syn på vilken materiel som Försvarsmakten primärt skulle anskaffa och i vilken ordning detta skulle ske. Utrymmet för nyutveckling, modifiering av s.k. plattformar (fartyg, flygplan etc.) kommer därmed inom en given ekonomisk ram, allt annat lika, att krympa.

En annan fråga gäller hur den organisatoriska utvecklingen förhåller sig till Försvarsmaktens ekonomiska utveckling under samma period. I tabell 6.1 nedan redovisas den tilldelade budgeten för det militära försvaret 1989/90–2009. Av tabellen framgår att anslagsnivån på statsbudgeten förhöll sig ganska jämn åren fram till i början av 2000-talet, även i inflationsjusterade termer. Från och med 2003 har dock trenden varit nedåtgående. Anslagen för 2009 uppgår till 85% av anslagen för 1989/90 justerat för KPI och 77% av de nominella anslagen för toppåret 2001, justerat för KPI.[269]Den *peace dividend* som Sverige och många andra stater eftersträvat kom i denna mening först 10–15 år efter det kalla krigets slut, för det är först då som anslagen börjar minska i KPI-justerade termer. Men mätt med andra mått sker en *peace dividend* redan från mitten av 1990-talet. Försvarsanslagens andel av BNP minskar mellan 1994 och 2009 från 2,4% till 1,3% eller med 42 procentenheter. Likaså halveras försvarsutgifterna i förhållande till

[267] Försvarsmakten 2010, s. 10.
[268] Regeringsbeslut 3 2010-01-14.
[269] Här och i fortsättningen används som deflator KPI, vilken är den vanligaste i internationella jämförelser för försvarsmakter. En användning av försvarsprisindex som deflator skulle ge en något kraftigare köpkraftsurholkning under perioden 1999–2001, Nordlund m.fl. (2009), s. 63 f.

de samlade statsutgifterna i Sverige under perioden 1990–2009, från ca 8% till ca 4%.[270]

Tabell 6.1 Budgeterade anslagsmedel för det militära försvaret 1989/90-2009, mnkr

Tilldelat på statsbudgeten. Indrag, tilläggsbudget m.m. ej medräknat

	Budget Löpande värde	Δ *(%)*	KPI 1990:100	Δ *(%)*	Budget 1990 års värde	Δ *(%)*	BNP Löpande värde	Mil bg/ BNP (%)
1989/90	30 871		100,00		30 871		1 366 166	2,26%
1990/91	33 150	7,4%	109,34	9,3%	30 319	-1,8%	1 483 927	2,23%
1991/92	34 613	4,4%	111,83	2,3%	30 951	2,1%	1 534 727	2,26%
1992/93	34 605	0,0%	117,23	4,8%	29 519	-4,6%	1 477 571	2,34%
1993/94	35 987	4,0%	119,76	2,2%	30 049	1,8%	1 482 840	2,43%
1994/95	37 220	3,4%	122,83	2,6%	30 303	0,8%	1 592 883	2,34%
1995/96	40 013	7,5%	124,09	1,0%	32 246	6,4%	*1 852 092*	2,16%
1997	38 866	-2,9%	126,33	1,8%	30 765	-4,6%	1 927 001	2,02%
1998	37 154	-4,4%	127,63	1,0%	29 110	-5,4	2 012 091	1,85%
1999	38 829	4,5%	128,34	0,5%	30 256	3,9%	2 123 971	1,83%
2000	42 785	10,2%	129,99	1,3%	32 914	8,8%	2 249 987	1,90%
2001	45 445	6,2%	133,47	2,7%	34 050	3,5%	2 326 176	1,95%
2002	44 662	-1,7%	136,04	1,9%	32 830	-3,6%	2 420 761	1,84%
2003	43 499	-2,6%	139,22	2,3%	31 244	-4,8%	2 515 150	1,73%
2004	43 044	-1,0%	140,64	1,0%	30 606	-2,0%	2 624 964	1,64%
2005	40 675	-5,5%	141,80	0,8%	28 686	-6,3%	2 735 218	1,49%
2006	40 013	-1,6%	143,92	1,5%	27 802	-3,1%	2 899 653	1,38%
2007	40 198	0,5%	146,34	1,7%	27 470	-1,2%	2 974 106	1,35%
2008	39 794	-1,0%	151,16	3,3%	26 326	-4,2%	3 157 371	1,26%
2009	40 399	1,5%	154,56	2,2%	26 139	-0,7%	3 068 392	1,32%

Noter: Det militära försvaret definieras som UO 6 minus civilt försvar/samhällets krisberedskap och övrig verksamhet. Omläggning från brutet budgetår till kalenderår from 1997 gör att budget inte redovisas för helår för 1996 och tidigare. Budgetår 1995/96 redovisar budget för de första 12 månaderna, dvs. 95/96, budget hösten 1996 inräknas inte. KPI redovisar utvecklingen helår från 1990 och framåt. BNP 1995/96 är för helåret 1996.

Källor: www.regeringen.se 2010-09-16. KPI hämtade från "World Economic Database" (www.imf.org).BNP hämtade från www.regeringense, utom 1996 som hämtats från www.imf.org.

[270] FOI:s databas över ekonomisk utveckling och försvarssatsningar.

Den givna frågan ur ett effektivitetsperspektiv är varför reduktionen i insatsorganisationen varit så pass mycket större än reduktionen i försvarsbudgeten. Denna fråga är knappast möjlig att besvara så noggrant att det går att precisera det enskilda bidraget från olika orsaker. Men de viktigaste orsakerna kan listas till art. Den första gällde den stora förekomsten av s.k. pappersförband, vilka de flesta bedömare i efterhand verkar vara överens om endast fyllde syftet som avskräckningskuliss.[271] Det räcker med att konstatera att ett stort antal av de förband, kanske t.o.m. huvuddelen för armén, inte var tillräckligt användbara för tänkta uppgifter och att göra dem användbara i en nutida mening skulle ligga utanför alla de ekonomiska nivåer som diskuterats för förvaret under den gångna tidsperioden. När dessa förband successivt slopades 1989–1996 kunde därmed ett ej redovisat återinvesteringsbehov strykas i sin helhet, men något besparingseffekt i termer av att pengar kunde frigöras för annan verksamhet inom försvaret uppstod endast i liten utsträckning. Den andra orsaken till att krigsorganisationen minskade så kraftigt var ambitionen att kvarvarande krigs-/insatsförband i armén just skulle göras användbara. Därmed gjordes omfattande ansträngningar att utrusta arméns brigader med bl.a. stridsfordon. De ökade övnings-, utbildnings-, och underhållskostnader som detta medförde kunde dock inte bäras inom de tilldelade ekonomiska ramarna. Trots relativt billiga investeringar i begagnad materiel blev den nya mekaniserade armén väsentligt dyrare i drift än den gamla terrängbils- och bandvagnsburna, traktordragna och cykeltolkande armén. Driftskostnaderna ökade också i takt med att Försvarsmakten deltog i allt mer krävande internationella insatser i jämförelse med tidigare. Erfarenheter av vad det faktiskt kostade att ha kvalificerade förband i kontinuerlig drift fanns eller tillämpades inte. Materiel slets i en utsträckning som få tidigare hade räknat med. Genomsnittskostnaden för en insatt soldat per år vid försvarsbeslutet 1999/2001 var ca 1 miljon kronor och hade tio år senare i det närmaste fördubblats med en stigande tendens.[272]

Men på andra områden ökade också investeringarna kraftigt. För marinens och i synnerhet flygvapnets del handlade detta om att ta emot leveranser av nya materielsystem från den inhemska

[271] Här gäller debatten dock fortfarande hur långt man ska dra definitionen av avskräckningskuliss, t.ex. i vilken utsträckning den även omfattade brigaderna i armén (och hur många) och inte bara territorialförsvarsförbanden.
[272] Försvarsmaktens årsredovisning 2009, s. 54.

försvarsindustrin och att konsolidera (det nya) antalet förband kring de antal plattformar (fartyg och flygplan) som beställts. Även om ny materiel medförde förbättrade prestanda var finansieringsbehovet stort och även med relativt måttliga justeringar i försvarsbudgeten blev effekterna stora i termer av kvantitativa reduktioner. Regeringen beslöt i försvarsbeslutet 1999–2001 att flygvapnet skulle organiseras i 8 JAS-divisioner omfattande alla beställda 203 flygplan. Efter försvarsbeslutet 2004 medgav de ekonomiska ramarna att endast 100 flygplan inrymdes i insatsorganisationen. Dessa var de 1996 beställda C/D-versionerna och de senare ombyggda A/B-versionerna, vilka organiserades i fyra divisioner.[273] Den förutsägelse som gjordes i Ds 1995:10 om att försvarets halveringstakt var 15 år vid en given försvarsram var en djärv hypotes när den formulerades, men skulle snart visa sig vara alltför försiktigt tilltagen.[274]

Därmed kommer vi in på vad som förefaller vara en del av förklaringen till att antalet förband minskat i så kraftig utsträckning i förhållande till minskningen i den ekonomiska ramen.[275] En komponent i detta har redan berörts, nämligen att kostnaderna för materielen för varje generation stiger (kraftigt) till följd av allt mer avancerat teknikinnehåll och ökade prestandakrav.[276] Behovet av att förse förbanden med materiel som motsvarar statsmakternas ambitioner för användbarhet (t.ex. i internationella insatser), förändringar i teknisk och taktisk hotbild (t.ex. vad gäller flygplanens prestanda) och behovet av att finansiera utveckling (och serietillverkning) i försvarsindustrin – för att därmed behålla handlingsfrihet för framtiden och underhållsmöjligheter i dagsläget – verkar i denna riktning. Därmed uppstår en situation där försvaret köper ny och/eller nyutvecklad materiel med tämligen korta tidsintervall, dels för att förbättra den militära förmågan i olika avseenden, dels som en konsekvens av det företagsekonomiska behovet av att finansiera verksamheten i den

[273] Detta hindrar inte att fler flygplan behölls i grundorganisationen, vilka ej organiserades i insatsorganisationens divisioner.
[274] Ds 1995:10, s. 137.
[275] Nordlund m.fl. menar att den faktiska köpkraftsminskningen för försvaret har varit större än vad den årliga pris- och löneomräkningen för försvaret kompenserat för, trots dess särskilda utformning för försvaret genom försvarsprisindex. Nordlund m.fl. (2009), s. 8. Författarna konstaterar samtidigt att det är ”mycket svårt att korrekt mäta pris- och kostnadsutvecklingen inom försvaret på ett systematiskt sätt i form av volym-, kvalitets- och produktivitetsrensade index”. Frågan är omdebatterad.
[276] För en aktuell översikt, se *The Economist* Aug 28th 2010 ”Defence spending in a time of austerity” eller McKinsey on Government, nr 5 Spring 2010, s. 14 ff.

inhemska försvarsmaterielindustrin. Denna situation delar Sverige med andra väsentligt större stater i Europa, men inte med den typiska småstaten. Marknaden för försvarsmateriel är således normalt i hög grad imperfekt och nationell med en/få leverantör(er) och en/få köpare. Konsekvensen blir att även med en relativt jämn ekonomisk ram i fasta priser (med KPI-justering) som perioden 1989/1990 – 2002 uppvisar, blir antalet förband, givet att materielen omsätts till ny, färre med en viss periodicitet.[277] Regeringen gav sin egen syn på saken inför försvarsbeslutet 1999/2001: ”I regel blir det även med realt oförändrade försvarsutgifter nödvändigt att successivt minska försvarsorganisationens storlek. Det beror på att försvarsmaterielen tenderar att per enhet bli alltmer effektiv men också dyrare eftersom fler och fler kvalificerade funktioner ingår i respektive enhet.”[278]

Den andra viktig förklaringen till att antal förband minskar så kraftigt är att de samlade personalkostnaderna per förbandsenhet stiger mer än vad pris- och löneomräkningen kompenserar för. Detta kan vara en påverkande faktor vid ett förhållande där andelen personal i förhållande till ett givet förband är konstant (t.ex. om personalen har en högre löneutveckling än vad index-konstruktionen beaktar), men förhållandet förstärks i detta fall genom att förbanden, främst i armén, har en mångdubbelt högre befälstäthet än tidigare.[279] Förutom antalsmässigt fler befäl per förband innebär detta att (billigare) värnpliktiga officerare och reservofficerare växlats till (dyrare) yrkesofficerare på allt fler befattningar. Detta har i vissa fall troligen varit nödvändigt av kompetensskäl men har samtidigt höjt personalkostnaderna per förbandsenhet. Ett ytterligare steg kommer att tas då de

[277] Historiskt hanterades kostnadsökningarna mellan generationerna av materiel främst genom att allt färre förband inom en förbandstyp utrustades med ny materiel. De gamla förbanden behölls i det skick de var och ackumulerade därmed över decennierna till antalet omoderna förband. Andra sätt att hantera kostnadsstegringarna har varit att förse förbanden med (konverterad) civil utrustning (t.ex. fordon) eller kompromissa med/avstå från vapen- , sambands- eller logistiksystem knutet till en plattform med antagandet att tillförsel av dessa i och för sig nödvändiga komponenter skulle kunna ske vid ett försämrat omvärldsläge där mer pengar skulle tillskjutas förvaret.

[278] prop. 1998/99:74, s. 94.

[279] Enligt aktuell planering i Försvarsmakten ska en mekaniserad (manöver) bataljon (omkring 800–1000 man) framgent innehålla (vad gäller aktivt tjänstgörande befäl) 1 överstelöjtnant, 13 majorer, 23 kaptener och 3 löjtnanter samt därutöver 36 förvaltare, 33 fanjunkare och 47 1:e sergeanter, totalt 156 officerare och specialistofficerare. *Källa*: Försvarsmakten 2010-06-30. Som jämförelse kan nämnas att en mekaniserad brigad (omkring 4000–5000 man) för 20 år sedan planerades innehålla mellan 160 och 192 yrkesofficerare. *Källa*: FOA 1994, s. 2. I den gamla och volymmässigt stora krigsorganisationen innehade yrkesbefälet endast mellan 5-10 % av alla befälsbefattningar. Den absoluta huvuddelen av befälet var m.a.o. värnpliktiga och reservbefäl.

värnpliktiga soldaterna i vissa förband (kontinuerligt tjänstgörande) ersätts med anställda soldater, även om de kostnader som utgjort värnpliktsersättningar (ca 965 miljoner kronor 2008) samtidigt bortfaller. I takt med att krigs- och insatsorganisationen successivt minskat och fler och fler yrkesofficerare inte kunnat erhålla en placering i ett insatsförband har också officerskårens verkansgrad minskat kraftigt, då en allt större del av yrkesofficerarna kommit att tillhöra lokal eller central stödverksamhet, ledningsorganisation och administrativ överbyggnad i övrigt m.m. (se föregående kapitel). Samtidigt har det inte funnits några verkningsfulla ekonomiska eller verksamhetsmässiga incitament att minska antalet officerare i administrativt arbete av olika slag.

En tredje förklaring får sökas i att de flesta verksamheterna inom Försvarsmakten under en följd av år minskat till volym samtidigt som bredden på verksamheten, t.ex. i form av olika typer av insatsförband, behållits. Detta må vara riktigt ur ett kompetensperspektiv (jfr. avsnitt 4.6.6) men innebär att samkostnader av olika slag successivt fördelas på allt färre enheter. Detta gäller såväl infrastruktur, materiel- och utvecklingssatsningar men också personellt i den utsträckning som administrativ och annan överbyggnad kvarstår trots volymminskningar, se vidare avsnitt 6.4.

6.3 Mål eller medel?

I det första kapitlet i denna rapport skisserades en analysmodell vars syfte var att försöka öka och systematisera förståelsen för vad som påverkat den omställning som försvaret genomgått 1990–2009 samt konsekvenserna därav. Tre produktionsfaktorer (medel) identifierades, nämligen infrastruktur, personal samt materiel och industri. När ansträngningarna inom produktionsfaktorerna sammanföll resulterade detta i produkten insatsförband (mål eller output). I slutet av rapporten kan det vara lämpligt att sammanfatta hur produktionsfaktorerna ändrats under tidsperioden även om denna förändring beträffande produktionsfaktorn personal har belysts mer ingående i kapitel 5. Den fråga som infinner sig är hur stor del av respektive produktionsfaktor som är utskjutande, eller som inte är optimerad mot att sätta upp ett visst antal användbara och tillgängliga insatsförband inom en given ekonomisk ram.

Infrastrukturen

Beträffande den fysiska infrastrukturen – regementen, flottiljer, basområden för flottan, anläggningar för kustartilleriet och flygvapnets krigsorganisation – har denna i hög grad avvecklats. Att detta skett i så stor omfattning är kanske en något överraskande iakttagelse av de gångna tjugo åren. Överraskande i den meningen att många bedömare länge tog för givet att både lokala och regionala intressen och politiska önskemål om försvarets folkliga förankring (i olika landsändar) skulle omöjliggöra eller åtminstone kraftigt begränsa möjligheterna till nedläggningar. Ibland har det återknutits till att nedläggningarna i försvarsbeslutet 1925 i jämförelse innebar att infrastruktur i många fall inte lämnades, utan att huvuddelen av regementena m.m. var kvar men med en kraftigt reducerad krigsorganisation. Detta visade sig också vara en förutsättning för att genomföra den forcerade upprustningen 15 år senare. De relativt begränsade nedläggningarna som gjorts under 1970- och 1980-talen hade därtill ofta föregåtts av en lång utrednings- och förhandlingsprocess, där själva nedläggningen, efter beslut hade fattats, kunde omfatta flera år.

Från mitten av 1990-talet och under 10 år framöver präglades dock försvarsbesluten i denna del av en produktionslogik som innebar att om krigsorganisationen avvecklades behövdes inte ett visst antal grundorganisationsenheter för dess produktion eller som baser. Inledningsvis – 1995/96 och 2000 – fanns vissa överväganden som liknande 1920-talets, nämligen att en viss överkapacitet kunde vara bra att ha om man nu skulle behöva anpassa försvaret uppåt vid en försämrad säkerhetspolitisk utveckling. Likaså fördes i vissa fall operativt grundade resonemang som innebar att en viss verksamhet inom grundorganisationen, som måhända inte var nödvändig ur ett produktionsperspektiv – ändå kunde behållas av operativa (alltså rena säkerhets- och försvarspolitiska) skäl. Garnisonen på Gotland var ett sådant exempel som blev kvar till försvarsbeslutet 2004, om än i minskad omfattning. I andra fall vägde operativa skäl lättare och inte minst lades flera förband i Stockholms omgivning ned, vilket också blev fallet i Göteborg och Skåne.

Utan anspråk på fullständighet kan det vara värt att summera omfattningen av nedläggningen av grundorganisationsenheter under 1990- och 2000-talen. Under nittiotalet lades således bl.a. regementena I 3, I 11, I 17, P 6, I 2, I 4, I 14, I 15, I 20, A 1, A 4, Lv

4, S 2, Ing 1, T 1, KA 5 respektive flygflottiljerna F 6, F 13, F 5 och F 15 ned. I anslutning till försvarsbeslutet 1999/2001 lades därutöver bl.a. regementena I 2, I 12, I 13, I 16, I 21, I 22, P 2, A 3, A 7, Lv 2, Lv 3, Lv 7, Ing 3, S 3, T 3, KA 2, KA 3 samt flygflottiljerna F 10 och F 16 ned. Vissa enheter som Lv 7, Ing 3 och S 3 levde kvar under några år i reducerad form som utbildningsbataljoner under I 19, för att därefter slutligen avvecklas i och med 2004 års försvarsbeslut. I detta försvarsbeslut lades bl.a. I 5, A 8, Amf 4 och F 4 ned. Därtill har regementen som K 1 och K 4 lagts ned som regementen (försvarsbesluten 1999/2001 respektive 2004) men lever kvar som utbildningsbataljoner under andra regementen med helt eller delvis bibehållen infrastruktur.[280] Ett tjugotal större eller mindre regionala staber (militärområdes- och försvarsområdesstaber samt taktiska kommandon m.m. i marinen och flygvapnet) lades ned under 1990-talet, med tyngdpunkt på försvarsbeslutet 1999–2001 då ledningsorganisationen centraliserades till Högkvarteret med en kombinerad operativ/taktisk insatsledning. Den territoriella ledningsorganisationen (militärdistrikt med staber) levde dock i reducerad form kvar till 2004, därefter endast i form av ett antal utbildningsgrupper för hemvärnet ofta belägna på f.d. regementsområden.

I dag har Försvarsmakten regementen och flottiljer samt annan verksamhet av mer omfattande karaktär (t.ex. skolor) på drygt 20-talet orter i Sverige. Sett tillbaka på de gångna 20 åren innebär detta att Försvarsmakten lagt ned uppskattningsvis 70% av de befintliga grundorganisationsenheterna 1990.[281] Detta innebär dock inte att den ianspråktagna lokalytan i Försvarsmakten minskat i samma utsträckning, då verksamheter samtidigt har flyttats till kvarvarande garnisonsorter. Med tanke på grundorganisationsfrågans koppling (i Sverige som i andra länder) till regional-, lokal-, och arbetsmarknadspolitiska frågor bör slutsatsen kunna dras att intressena inom produktionsfaktorn infrastruktur haft en jäm-

[280] Härutöver har vissa kvarvarande regementen m.m. bytt namn under perioden. Exempelvis blev Svea livgarde (I 1) namnändrat till Livgardet (LG), KA 1 blev Första amfibieregementet (Amf 1), F 20 blev luftstridsskolan (LSS) osv.

[281] Avser större enhet som regemente, flygflottilj osv. Med reservation för kvarvarande verksamhet i form av utbildningsgrupper för hemvärn m.m. som fortfarande kan vara kvar på nedlagda regementen. I synnerhet marinens grundorganisation är dessutom mer utbredd än vad den nuvarande beteckningen Marinbasen antyder, då dess verksamhet bedrivs på ett 10-tal platser längs Sveriges kuster. Vissa av dessa är av begränsad omfattning men förutom huvudbasen i Karlskrona är åtminstone Berga/Haninge av betydande storlek med bl.a. en sjöstridsflottilj och ett amfibieregemente som formellt är egna organisationsenheter i grundorganisationen.

förelsevis svag position. De fall där riksdagen slutligen gått emot en regerings förslag till nedläggningar är få, där i dag den kvarvarande utbildningsbataljonen i Arvidsjaur kanske är det mest uppenbara exemplet. Reduktionen med ca 70% av regementena och flottiljerna m.m. åren 1990–2004 är något mindre än den proportionella reduktionen i krigs-/insatsorganisationen för armén under perioden, men motsvarar ganska väl motsvarande reduktion i marinen och flygvapnet.

Försvarsmaktens lokalkostnader (enligt myndighetens årsredovisning) framgår av tabell 6.2 nedan. Tabellens värden inskränker sig till åren 1999 till 2009 och tar sin utgångspunkt i försvarsbesluten 1999/2001 och 2004 då åtminstone ett 25-tal regementen, flottiljer, staber m.m. lades ned eller flyttade. I löpande priser har lokalkostnaderna varit praktiskt taget oförändrade fram till 2009. I fasta priser (KPI-justerat) har lokalkostnaderna fram till 2009 minskat med ca 18% eller 435 miljoner kronor, vilket även detta kan framstå som förvånansvärt lågt med tanke på nedläggningarnas omfattning. För regementsnedläggningarnas roll i besparingsstrategin, se nästa avsnitt.

Tabell 6.2 Lokalkostnader i Försvarsmakten 1999–2009

År	Lokalkostnader i löpande priser	Lokalkostnader i fasta priser	KPI 1999:100
1999	2 369 554	2 369 554	100,00
2000	2 327 518	2 297 865	101,29
2001	2 312 847	2 223 936	104,00
2002	2 195 239	2 070 932	106,00
2003	2 390 935	2 203 971	108,48
2004	2 397 474	2 187 713	109,59
2005	2 439 970	2 208 345	110,49
2006	2 092 979	1 866 320	112,14
2007	2 202 807	1 931 852	114,03
2008	2 189 418	1 858 817	117,79
2009	2 329 772	1 934 524	120,43

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning (resultaträkningen) åren 2000–2009.

Personalen

Den andra produktionsfaktorn i analysmodellen är personal. Detta område har utgjort rapportens fördjupning enligt vad som

behandlats i kapitel 5, men kan ändå motivera några kommentarer i detta sammanhang. Avvecklingen av civilanställd personal (den största kategorin i försvarsmakten i mitten av 1980-talet) har i stort motsvarat reduktionen i grundorganisationen enligt vad som redovisats ovan. Avvecklingen har också utgjort en viktig komponent i ansträngningarna att minska Försvarsmaktens kostnader till lägre ekonomiska ramar eller fördyringar på andra områden. Avvecklingen har inte bara skett i samband med regementsnedläggningar, utan också som en del i en kontinuerlig rationaliseringsverksamhet inom bl.a. logistikområdet. Således minskade antalet årsarbetskrafter inom FMLOG åren 2004–2008 med 2 350 eller ca 40%.[282] Detta har dock även inneburit att direkta kostnader för civil personal omvandlats till kostnader för köpta tjänster inom logistikområdet, vilka 2008 uppgick till ca 1 miljard kronor.[283] Regeringen har allt sedan regementsnedläggningarnas början redovisat konsekvenserna för den civilanställda personalen i propositionerna till riksdagen. I linje med detta har många civilanställda avvecklats och därmed förefaller denna del av omställningen i huvudsak ha gått som planerat.

Även vad gäller den militära personalen har omställningen i stora drag gått som planerat, åtminstone vid en ytlig betraktelse och till form. Att detta område varit mer komplicerat märks inte minst av det omfattande utrymme som ägnats den militära personalen i propositionerna, i en mening paradoxalt då personal-/arbetsgivarpolitiken – utöver vad som är lag- och förordningsreglerat – är delegerat till myndigheterna sedan 1990-talet. Att många officerare inte har en befattning i ett krigs-/insatsförband eller att det är ”svårt att finna meningsfulla fredstida uppgifter för äldre yrkesofficerare” är ett identifierat problem redan när det kalla kriget slutar, men blir allt mer accentuerat i och med de kraftiga organisatoriska reduktionerna 1999/2001. Detta var knappast heller något som kom som en överraskning – pensionsåldrarna för officerare hade höjts under 1970-talet – men ökade krav på de kvarvarande förbandens användbarhet förstärkte problemet. Längre fram kompletteras denna bild med att befälskåren kompetensmässigt blev alltmer olämpligt sammansatt.

Slutsatsen för produktionsfaktorn personal är mot denna bakgrund att avvecklingen av civil personal i huvudsak gått enligt plan under den gångna perioden, och att rationaliseringen fortsätter

[282] Fö 2009:A, s. 123.
[283] Fö 2009:A, s. 138.

att ske inom detta område, oavsett nedläggningar i grundorganisationen eller ej. Omstruktureringen av officerskåren har formellt gått enligt plan, men utifrån ett optimeringsperspektiv gentemot en användbar och tillgänglig insatsorganisation finns fortfarande överskjutande delar. Ett exempel på detta är det relativt stora antalet högre officerare. Ett annat exempel är att mer än hälften av officerarna 2009 var 40 år eller äldre (58%) med tillhörande faktiska (om än inte formella) begränsningar i möjligheterna att erhålla en placering i insatsorganisationen och i att tjänstgöra i internationella insatser.

Enligt Försvarsmaktens årsredovisningar förändras personalkostnaderna åren 1999–2009 enligt tabell 6.3. Under dessa år minskar antalet anställda i Försvarsmakten från ca 22 000 till ca 16 000 (27%). De löpande priserna visar en nedgång om 875 miljoner kronor eller 8%. De fasta priserna (KPI-justerat) visar en nedgång om 2,7 miljarder kronor eller 23%. Möjligheterna till förbättrad kostnadseffektivitet diskuteras i avsnitt 6.4.

Tabell 6.3 Personalkostnader i Försvarsmakten 1999–2009

År	Personalkostnader i löpande priser	Personalkostnader i fasta priser	KPI 1999:100
1999	11 583 059	11 583 059	100,00
2000	13 601 967	13 428 678	101,29
2001	12 016 599	11 554 652	104,00
2002	12 600 143	11 886 650	106,00
2003	12 377 323	11 409 451	108,48
2004	11 729 141	10 702 928	109,59
2005	12 526 886	11 337 716	110,49
2006	11 583 123	10 328 728	112,14
2007	11 478 102	10 066 242	114,03
2008	11 042 735	9 375 285	117,79
2009	10 708 297	8 891 623	120,43

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning (resultaträkningen) åren 2000–2009.

Materiel och industri

Som framgått av den tidigare framställningen har perioden 1990–2009 inneburit en mycket stor materielomsättning inom försvaret. Enskilt störst i ekonomiska termer har utveckling och anskaffning av JAS 39 Gripen varit, vilket också inneburit att AJS 37 och JA 37

Viggen avvecklades innan systemets tekniska och operativa livslängd var avslutad. Men även flottans nyanskaffningar av fartyg har varit stor. Med undantag av ett par korvetter har alla flottans nuvarande ytstridsfartyg och ubåtar tillförts under perioden. Störst materiell omställning i relativ mening har dock armén omfattats av med nya stridsvagnar, stridsfordon, artilleripjäser för att nämna några system. Till detta kommer bl.a. de satsningar som gjorts inom ledningsområdet, främst de senaste 10 årens utvecklingsarbete inom ramen för det nätverksbaserade försvaret. Med undantag av stridsvagnarna har de nämnda materielslagen utvecklats och producerats av i Sverige verkande försvarsindustri. Som tidigare nämnts behöver inte tillförseln av dessa materielsystem innebära att förbanden blivit materiellt kompletta, men stora investeringar har gjorts i s.k. organisationsbestämmande materiel. En stor del av försvarets modernisering har därmed varit knuten till utvecklingen av materiell kvalitet.

Spegelbilden av denna modernisering har varit att mycket stora mängder av materiel, äldre och yngre, avvecklats. Avvecklingen har omfattat destruktion och försäljning men också bortskänkning av materiel till andra stater. Detta arbete är ännu inte avslutat och har i viss mån fördröjts pga. osäkerheter om vilket materiel som förbanden i insatsorganisationen vid olika tidpunkter skulle ha haft och ska ha framgent. Samtidigt har materielavvecklingen bundit resurser i logistikorganisationen med åtföljande kostnader. En ursprunglig tanke om att avvecklingen skulle frigöra ekonomiska resurser är rimlig i ett längre tidsperspektiv, men i det korta och medellånga perspektivet har materielavvecklingen även utgjort en kostnad.

Hur har mot denna bakgrund materielanskaffningarnas andel av Försvarsmaktens anslag utvecklats? Enligt Försvarsmaktens årsredovisningar så har andelen materiel m.m. och i synnerhet andelen krigsmateriel i förhållande till Försvarsmaktens totala anslag minskat under åren 2001–2009.[284] År 2009 är dock ett onormalt värde i den meningen att utfallet på materielanslaget detta år blev ovanligt lågt pga. försenade materielleveranser.[285] Det bör dock påtalas att anslagstilldelningen på materielanslagen 1:3 och 1:4

[284] Perioden 2001 – 2009 finns redovisade i Försvarsmaktens årsredovisningar. Förutom krigsmateriel består materielanslagen (numera tre anslag) av reservdelar, ammunition, investeringar i anläggningar, forskning och utveckling samt en ospecificerad post (övrigt). *Källa:* Försvarsmaktens årsredovisning 2005, s. 17.
[285] Försvarsmaktens årsredovisning för 2009, s. 51.

i budgetpropositionen för 2009 minskade med drygt ca 900 miljoner kronor.

Tabell 6.4 Materielinvesteringar i Försvarsmakten 2001–2009, utfall på anslag (miljarder kronor)

År	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FM:s alla anslag (utfall)	41,0	40,7	41,0	39,0	39,6	39,3	41,5	37,5	36,8
Anslag 6.2 materiel m.m. (från 2009 anslagen 1.3,1.4 och 1.5)	21,3	20,5	19,4	17,5	18,4	17,5	19,2	16,3	15,2
Varav krigsmateriel	13,6	12,2	11,9	9,0	10,8	10,9	11,0	9,2	6,5
Materiel i procent av FM:s alla anslag	52%	50%	47%	45%	46%	44%	46%	43%	41%
Krigsmateriel i procent av FM:s alla anslag	33%	30%	29%	23%	27%	28%	27%	24%	18%

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2006, 2007, 2009.

En lämplig undre nivå för nyinvesteringar i krigsmateriel för försvarsmakter brukar ibland anges till ca 20% av årsomsättningen.[286] Sverige ligger enligt Försvarsmaktens redovisning ovan väl över denna nivå med 28% krigsmaterielinvesteringar som ett genomsnitt under perioden 2001–2008.[287] Vad som inte framgår av ovanstående tabell är att materielutgifterna som andel av totala militära utgifter från 1990 och framåt var som högst år 1995/96 och därefter åren 1998–2002. Detta visas i tabell 6.5. Över 20-årsperioden har således materielutgifternas andel av Försvarsmaktens totala anslag utgjort en kurva, där toppen nåddes åren runt sekelskiftet men där vi nu är tillbaka vid de nivåer som gällde i början av 1990-talet.

Det bör i sammanhanget lyftas fram att det finns olika uppfattningar vad gäller jämförbarheten i materielandelen av de svenska försvarsanslagen med materielandelen i anslagen för andra länder. Nordlund m.fl. anser att den till FN rapporterade svenska materielandelen brutto om ca 45% är för hög och bör för att vara jämförbar med Natoländer justeras till ca 35% (avser år 2007). Detta överensstämmer enligt Nordlund m.fl. också med vad den europeiska försvarsbyrån (EDA) redovisar för det svenska

[286] Nordlund m.fl. (2009), s. 48. Målet avser Natos rekommenderade under gräns.
[287] Försvarsmakten upplyser i årsredovisningen för 2006 att den tyska försvarsmakten har som inriktning att krigsmaterielinvesteringarna ska utgöra 30 % av anslagen.

försvaret. Utifrån detta perspektiv ligger alltså den svenska materielandelen alltjämt högt och över den rekommenderade undre gränsen enligt ovan.[288]

Tabell 6.5 Utgifter för materiel och FoU 1989/90–2009 i 2000 års priser (miljarder kronor)

År	Materielin köp 2000 års priser	FoU 2000 års priser	∑ Materiel o FoU 2000 års priser	Δ (%)	Mtrl o FoU / Mil utg (%)	KPI 2000:100	Δ (%) (Inflation)	BNP/ Mdr kr Löpande v.
1989/90	11 625	5 247	16 872		37,8%	73,28		1 382,73
1990/91	14 007	4 144	18 151	7,6%	41,0%	80,52	9,9%	1 503,54
1991/92	15 404	551	15 955	-12,1%	42,4%	85,07	5,7%	1 557,81
1992/93	15 438	1 212	16 650	4,4%	40,5%	88,11	3,6%	1 564,67
1993/94	17 202	693	17 896	7,5%	44,5%	91,16	3,5%	1 626,28
1994/95	17 140	543	17 683	-1,2%	44,2%	93,31	2,4%	1 744,47
1995/96	20 618	603	21 221	20,0%	50,3%	94,97	1,8%	1 830,92
1997	17 133	6	17 139	-19,2%	43,6%	97,19	2,3%	1 927,00
1998	19 646	54	19 700	14,9%	49,1%	98,19	1,0%	2 012,09
1999	20 326	816	21 142	7,3%	51,7%	98,73	0,5%	2 123,97
2000	20 064	865	20 929	-1,0%	49,6%	100,00	1,3%	2 249,99
2001	19 810	870	20 680	-1,2%	51,8%	102,67	2,7%	2 326,18
2002	18 327	1 272	19 599	-5,2%	50,0%	104,65	1,9%	2 420,76
2003	16 771	1 234	18 005	-8,1%	46,6%	107,10	2,3%	2 515,15
2004	14 654	1 345	15 998	-11,1%	44,1%	108,19	1,0%	2 624,96
2005	15 543	1 264	16 808	5,1%	45,9%	109,08	0,8%	2 735,22
2006	14 739	1 008	15 747	-6,3%	43,9%	110,72	1,5%	2900,79
2007	16 973	1 000	17 973	14,1%	48,5%	112,57	1,7%	3 063,87
2008	13 987	841	14 828	-17,5%	45,2%	116,29	3,3%	3 156,88
2009	12 650	822	13 472	-9,1%	44,0%	118,90	2,2%	3 103,17

Källa: FOI:s databas över ekonomisk utveckling och försvarssatsningar.

[288] Detta kan jämföras med ett uttalande av den norske försvarsministern Grete Faremo vid Nordic Defence Conference i Oslo den 22 september 2010. Med anledning av att materielanskaffningarna i Norge 2010 uppgick till mellan 20 och 25% av försvarsbudgeten, ansåg Faremo att ”We have one of the highest material investment rates in NATO, and one surpassed only by the U.S. and Britain.”. *Källa: Defence News* October 4, 2010.

Det bör noteras att dessa nivåer – inklusive nuvarande – är väsentligt högre än det sena kalla krigets nivåer, där den samlade materielandelen av de totala militära utgifterna budgetåret 1984/85 respektive 1989/90 var ca 37%.[289] Därmed motsvarar materielutgifterna åren 2004–2009 i fasta priser beloppsmässigt ungefär den nivå där utgifterna befann sig under första halvan av 1990-talet. Men enligt vad som sagts tidigare så innebär en justering för KPI-utveckling troligen inte att Försvarsmaktens köpkraft är densamma vid bägge tidpunkterna, givet att ny materiel anskaffas med ett mer avancerat teknikinnehåll och med högre prestanda. Man bör också hålla i minnet att svenska staten under denna period samtidigt haft som ambition att vidmakthålla den inhemska försvarsindustrin med åtminstone en minimifinansiering av utvecklingsprojekt och seriebeställningar. Detta har sin tur begränsat våra möjligheter att agera som en köpare på strikt affärsmässiga grunder på den internationella försvarsmaterielmarknaden, som under perioden efter det kalla krigets slut karaktäriserats av överskottsutbud och vikande lönsamhet, något som många stater med inhemsk försvarsindustri haft att förhålla sig till. Därmed skiljer sig den svenska utgångspunkten från de andra nordiska länderna och den typiska småstaten, där t.ex. Danmark kan nämnas som en land med jämförelsevis hög förmåga att få ut mycket effekt ur en begränsad budget och att framgångsrikt agera som en köpare.

Givet en snabbare prisutvecklingen på nyutvecklad krigsmateriel än vad KPI justerar för, skulle man i slutet av perioden 1990–2010 ha råd att utrusta färre förband än i början. Men om man också beaktar den kraftiga reduktionen av krigs-/insatsförband över perioden (jfr. kapitel 4), så borde detta vara en faktor som verkar i kompenserande riktning. Volymen förband (eller s.k. plattformar) som ska materielomsättas är för armén i dag ca en tiondel av det nominella antalet 1990 och för flygvapnet ungefär en tredjedel. Därmed borde det också vara rimligt att dra slutsatsen att tillgängliga medel för materielanskaffning per förbandsenhet faktiskt förbättrats under perioden 1990–2009 i jämförelse med läget under de kalla krigets sista år. Med ett antagande om att krigsmaterielen fördyras med 3,5% årligen utöver KPI blir materielen dubbelt så dyr över en tjugoårsperiod. Reduktionen i krigs-/insatsorganisationen har väl överstigit detta (se kapitel 4). De få förbandsenheterna som finns i dagens insatsorganisationens

[289] FOI:s databas över ekonomisk utveckling och försvarssatsningar.

jämfört med tidigare, innebär analogt att de materielsystem som levereras också blir få till antalet. Därmed innebär existensen av vissa förbandstyper främst ett upprätthållande och utveckling av kompetens inom ett visst område.

Beträffande jämförelser mellan nuläget och åren vid sekelskiftet så utgjorde de senare en topp som kan förklaras med betalningsutfall för stora leveranser av tidigare beställd materiel, i förekommande fall också till en organisation som snart inte längre skulle behövas eller vara möjlig att finansiera. En successiv nedgång till de nivåer som rått därefter, är kanske en realistisk och möjlig ambitionsnivå i en försvarsmakt av den svenska storleken och slaget, i synnerhet nu när förbanden i större utsträckning ska bemannas med anställd personal. Den kan i detta perspektiv knappast betraktas som låg. Hur denna nivå kommer att vara under de kommande åren blir av intresse att följa, bl.a. mot bakgrund av att regeringen i budgetpropositionen för 2010 anmält att den operativa livslängden för dagens JAS 39 C/D bedöms vara uppnådd i perioden 2020–2025, och att ett mer omfattande förmågelyft därför kommer att krävas om flygsystemets operativa effekt ska kunna bibehållas.[290]

Hur förhåller sig det med den i Sverige verkande försvarsindustrin? Trots ovanstående beskrivning – som inte pekar på en dramatisk nedgång i materielanslagen – har företrädare för försvarsindustrin och andra kommentatorer ibland pekat på frånvaron av vad som kallats en svensk försvarsindustristrategi.[291] Därtill har det också funnits en otillfredsställelse över att beställningarna från staten i utvecklingsverksamhet och färdiga produkter inte varit större än de varit. Detta är i och för sig fullt förståeligt utifrån att försvarsindustrin består av privatägda företag vilka arbetar under gängse företagsekonomiska villkor och där svenska staten är en mycket viktig finansiär av utvecklingsbeställningar och tidiga serier. En viktigt komponent för den inhemska försvarsindustrins försäljningsarbete har varit att materiel används av försvaret (om än i små serier och tidiga versioner) som en marknadsföring inför exportsatsningar. Detta gör det dock svårare för Försvarsmakten att undvika de problem och kostnader som det kan innebära att vara en *early adopter* av ny teknik inom försvarsmaterielområdet.

[290] prop. 2009/10:1 UO 6, s. 55.
[291] Se t.ex. ”Stödutredningen möts av hård kritik – Fortfarande finns ingen försvarsindustristrategi”. Nyhetsbrev från Kockums 2009-06-30. I nyhetsbrevet refereras (förutom egna uppfattningar) till uttalanden och åsikter framförda av myndighetsföreträdare och ledarskribenter.

Denna situation delar Sverige med andra länder med en inhemsk försvarsindustri som bygger på att det finns en inhemsk försvarsmakt som kan fylla denna roll, åtminstone för de särskilt avancerade och kostsamma segmenten.

Som en kompletterande belysning kan det vara värt att nämna att den i Sverige verkande försvarsindustrin, trots de begränsade statliga beställningarna, i dag representerar närmare ett 20-tal verksamhetsområden. Här ingår nätverksbaserade ledningssystem, telekommunikationssystem, stridsflygplan, ytstridsfartyg, ubåtar, stridsfordon, bandvagnar, vapensystem med kort och lång räckvidd, radarsystem samt fin- och grovkalibrig ammunition för att nämna några områden.[292] Den totala fakturerade försäljningen av krigsmateriel (inom och utom riket) 2008 uppgick till 20,7 miljarder kronor varav exporten omfattade 12,7 miljarder kronor, en ökning med 32% från 2004 års nivå om 7,3 miljarder kronor.[293] Ett femtontal företag hade 2008 en export överstigande 100 miljoner kronor varav fyra, BAE Systems Hägglunds AB, Saab Aerosystems, Saab Microwave systems samt Saab Bofors Dynamics AB var för sig hade en export överstigande 1 miljard kronor.[294] Sett till den i Sverige verkande försvars- och säkerhetsindustrin som helhet (alltså omfattande både militär och civil produktion) hade branschen 2009 ca 25 000 anställda varav 15 000 avsåg militär produktion. Den totala omsättningen uppgick till ca 49 miljarder kronor varav export avsåg 26 miljarder kronor, en ökning med 18% från 2008. Av den totala omsättningen avsåg 21,2 krigsmateriel varav 13,6 miljarder kronor avsåg export.[295]

Även försvarsindustrin kan i olika avseenden sägas ha löpande anpassats till det svenska försvarets utveckling efter det kalla krigets slut. Ett betydande antal företag (eller egentligen grupperingar av företag) är således fortfarande verksamma i branschen, ofta med utländska ägare, och har hittills haft goda exportframgångar. Ett skifte från att i huvudsak ha förlitat sig på en inhemsk marknad vid 1990-talets början, till att ha en exportandel som i dag är större än den inhemska försörjningen, har framgångsrikt genomförts. Kanske mest notabelt är att inget större segment inom försvarsindustrin har lagts ned under dessa 20 år, vilket är en indikation på både företagens (och produkternas)

[292] Skr. 2008/2009:114, s. 13.
[293] Skr. 2008/2009:114, s. 6.
[294] Skr. 2008/2009:114, s. 62.
[295] Swedish Security & Defence Industry (2010), s. 41 ff..

konkurrenskraft och den statliga beställningarnas uthållighet och ekonomiska signifikans. Att märka är också svenska statens fortlöpande ansträngningar att i olika avseenden medverka vid exportsatsningar, vilket 2010 resulterat i att den statliga stödet på detta område samlades i en myndighet: Försvarsexportmyndigheten.

Även om anpassningen och utvecklingen fram till nu varit kontrollerad och gynnsam, innebär det inte att den framtida materielförsörjningen och försvarsindustriområdet är oproblematisk. En frågan som kan resas gäller hur länge som de olika segmenten i industrin kan fortsätta och i vilken form, sett till de problem som mött företag i samma bransch i andra länder. En fråga som därtill anmält sig är om Sverige (inom nuvarande budgetramar) både har råd med att (bygga upp) användbara och tillgängliga förband, genomföra insatser och samtidigt bibehålla satsningarna inom ett flertal olika försvarsindustriella segment.[296] Ett svar har hittills kunnat skjutas på framtiden. Men i takt med att personalkostnadernas andel av försvarsbudgeten sannolikt kommer att öka samtidigt som kravet på användbara och tillgängliga förband innebär högre ambitioner för kompletterande utrustning, kommer frågan att åter anmäla sig. Denna utveckling kommer att så småningom tvinga fram ett ställningstagande till vilka materielsystem i Försvarsmakten och tillhörande försvarsindustrisegment som måste prioriteras för ny- och vidareutveckling, och med vilka ambitionsnivåer. Här spelar både säkerhetspolitiska, operativa och ekonomiska skäl en roll.

Givet nuvarande ekonomiska nivåer för försvaret kan vad som i framtiden prioriteras troligen endast omfatta enstaka segment och företag, till vilka begränsade statliga utvecklingsresurser kan kanaliseras.[297] Omvänt kommer vissa materielslag att behöva behållas under längre tid utan att ersättas av nyutvecklade generationer, vilket är en realitet för försvarsmakter i många länder. Detta bör föranleda särskilda överväganden om hur vidmakthållande och underhåll i sådana fall ska organiseras. Fler försvarsindustriföretag får därmed verka under marknadens villkor, vilket bl.a. innebär att huvuddelen av utvecklingskostnaderna för framtida materielsystem måste betalas av företaget självt. För detta talar också den i inriktningspropositionen för 2009 beskrivna materielförsörjningsstrategin. Enligt regeringen bör således vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel väljas för nyan-

[296] Se t.ex. Andersson (2009).
[297] Jfr. Holmgren (2010), s. 269.

skaffning (då det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås). Vidare bör nyanskaffning, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Utveckling av materiel bör enligt regeringen först ske när behoven inte kan uppnås på annat sätt.[298] Nämnas kan dock att den första principen, om att vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel, bör kunna anses vara intressant för i Sverige verkande försvarsindustri då denna i den flesta fall ursprungligen levererat den aktuella materielen.

6.4 Besparingsstrategin

Titeln till detta avsnitt är hämtad hur ESO-rapporten *Försvarets kostnader och produktivitet* från 1995 (Ds 1995:10). I rapporten konstaterar författarna att man inom försvaret har sökt spara pengar på i huvudsak fyra sätt: a) nedläggning och samlokalisering av fredsförband, b) nedläggning av krigsförband, c) inställda repetitionsövningar och färre inkallade till grundutbildning samt d) allmän rationaliseringsverksamhet av förråd verkstäder, upphandling etc.

I flera delar är detta en korrekt bild av ansträngningarna att spara pengar inom försvaret även under de efterföljande 15 åren, men bilden kan kompletteras och utvecklas, i synnerhet utifrån erfarenheterna från de omstruktureringar i försvaret som påbörjades på allvar efter 1996 års försvarsbeslut och kulminerade 2000–2005. Av de besparingssätt som nämns ovan har c) och framför allt d) en lång historia i försvarsmakten. Punkten d) är en av huvudföremålen för rationaliseringsutredningar under hela efterkrigstiden och har fortsatt vara ett förekommande besparingssätt ända fram till i dag. När detta skrivs arbetar en utredning som ska se över Försvarsmaktens logistiska verksamhet i olika delar och som har ett besparingsbeting på 2 miljarder kronor i sänkta kostnader (på årsbasis). Punkten c), att ställa in repetitionsövningar var en av de tidigast använda besparingssätten och blev allt vanligare under 1970- och 80-talen för att under 1990-talet bli praxis. Besparingssättet hade sina omedelbara fördelar då de knappast väckte något större missnöje utanför försvarsmakten, men underminerade samtidigt kvaliteten i den värnpliktsbaserade krigsorganisationen. I det långa loppet blev denna därigenom allt mindre användbar,

[298] prop. 2008/09:140, s. 86.

oavsett de materiella brister som förekom. Nästa steg var att på 1990-talet minska grundutbildningsvolymerna av värnpliktiga (eller så småningom i vissa fall att avbryta utbildning under löpande år) för att spara pengar. Detta var kopplat till den från 1990-talet reducerade krigsorganisationen, men blev också en av de få poster som i det korta tidsperspektivet (innevarande eller kommande budgetår) var möjliga för Försvarsmakten att påverka. Slutligen hade i vissa nedläggningar (främst i flygvapnet) men framför allt samlokalisering av fredsförband ägt rum under 1970- och 80-talen. Först genom att regionala staber slogs ihop med regementen och sedan att regementen på samma ort fick dela ledning, logistikfunktioner m.m.

Regementsnedläggningar som instrument för kostnadsreduktioner

Men det som var nytt från andra halvan av 1990-talet var den systematiska och återkommande reduktionen av Försvarsmaktens organisation som föranleddes av det förbättrade säkerhetspolitiska läget, många förbands bristande användbarhet och de anslagsreduktioner som statsmakterna beslutade. Gången för besparingsåtgärderna och tankarna där bakom kan i kortfattad form beskrivas enligt följande. En förbättrad säkerhetspolitisk situation medger en mindre krigsorganisation med färre krigs-/insatsförband. För att utbilda och i övrigt sätta upp dessa förband behövs en mindre grundorganisation med färre regementen och flottiljer m.m. Genom att regementena läggs ned sparas hyreskostnader och lönekostnader genom att den civila personalen kan sägas upp pga. arbetsbrist. Dessutom slutar sannolikt vid en regementsnedläggning en betydande del av den militära personalen spontant, i synnerhet om det inte fanns något näraliggande regemente dit officeren kan flytta eller pendla.

När det inte längre bedrevs någon utbildnings- och övningsverksamhet för att sätta upp ett krigsförband vid det nedlagda regementet, sparade man tillhörande kostnader för drivmedel, ammunition och andra förnödenheter. Likaså sparades förråds- och underhållskostnader för den till krigsförbandet tillhörande materielen. I den mån det var möjligt (utifrån skadeståndsklausuler m.m.) försökte myndigheterna att omförhandla avtal med försvarsindustriföretag för att avbeställa materiel eller minska antalet i serieleveranserna. I några fall blev det således ingen serie-

leverans alls, utan endast enstaka exemplar, s.k. demonstratorer, som i fallet med luftvärnsrobotsystemet 23 (Bamse). Härutöver slopades den s.k. teknikfaktorn för uppräkning av materielanslagen. Även om denna arbetsgång aldrig uttryckligen formulerades som en samlad besparingsstrategi, var det i stort på detta sätt man arbetade med att anpassa Försvarsmakten till försvarsbesluten 1995/96, 1999/2001 samt 2004. Parallellt fortsatta tidigare besparingssätt som rationaliseringar i underhållsorganisationen. Bildandet av den nya organisationsenheten Försvarsmaktens logistik (FMLOG) 2002 var ett uttryck för detta.

Men samtidigt som besparingar kunde uppnås på det sätt som nu beskrivits fanns det faktorer som var motverkande. Vissa var allmänt förekommande och väl kända från nedläggningar i andra samhällssektorer, som uppsägningstider för personal och fastigheter med tillhörande kostnader, saneringS- och återställandekostnader etc. Andra kostnader var emellertid mer särpräglade och hade även en långsiktig påverkan på försvarets ekonomi. Ofta innebar en regements- eller flottiljnedläggning att verksamheten inte försvann helt, utan blev kvar i mindre skala, t.ex. i form av en utbildningsenhet för hemvärnet. I flera fall flyttades också större eller mindre delar till ett annat regemente eller flottilj. Ibland kunde sådan verksamhet absorberas av existerande överskottskapacitet på det mottagande regementet eller flottiljen, men inte sällan krävdes betydande nyinvesteringar. Åren 2000 – 2009 uppgick sådana nyinvesteringar till 7,3 miljarder kronor vilka lånefinansierades.[299] I sig investeringstunga delar som flygskolan (utbildning av piloter) och ledningsplatser/staber flyttades. När läget efter några år stabiliserades så innebar ett nytt försvarsbeslut att verksamhet ånyo kunde behöva flyttas, och ibland att nyligen uppbyggd eller renoverad infrastruktur inte längre kunde användas. I flera fall hade stora investeringar föregått att regementen eller flottiljer kort därefter lades ned.

En effekt av detta var att hyreskostnaderna inom Försvarsmakten på några års sikt inte minskade i någon större omfattning, då kapitalkostnaderna för genomförda nyinvesteringar nu belastade myndigheten. Förvisso har nedläggningarna av regementen och flottiljer varit motiverade av en rationalitet där en minskad krigs-/insatsorganisation inte behövt tidigare existerande regementen och flottiljer för att produceras eller baseras. Men samtidigt är

[299] *Källa:* Fortifikationsverket.

hyreskostnaderna i Försvarsmakten en ganska liten del av den kostnadsmassan (2,3 miljarder kronor eller 6,6% av de totala verksamhetskostnaderna 2009). Nettobesparingarna i hyreskostnader i samband med regementsnedläggningar har därmed varit och kommer att vara begränsade sett till försvarets totala kostnadsbild. I 2004 års försvarsbeslut lades ett tiotal större eller mindre grundorganisationsenheter ned och enligt regeringens redovisning skulle de sammanlagda reduceringarna i hyreskostnaderna därmed uppgå till drygt 460 miljoner kronor från 2008.[300] Detta motsvarade drygt 1% av Försvarsmaktens totala kostnader samma år. Det nu sagda ska inte tas som ett principiellt argument mot att göra grundorganisationsförändringar. Det kan fortfarande finnas en rationalitet i att anpassa antalet regementen m.m. till en krympande insatsorganisation. Däremot är det tveksamt om de direkta besparingseffekterna på lokalkostnaderna blir särskilt stora, i synnerhet om verksamhet av större omfattning flyttas. Någon samlad utvärdering av vilka ekonomiska effekter som nedläggningar och omflyttningar i grundorganisationen från 1999 och framåt resulterat i, inklusive jämförelse mellan budgeterade besparingar och faktiskt utfall, har såvitt kunnat utrönas inte gjorts.[301] En sådan vore dock intressant att göra, inte minst som ett underlag för eventuella förslag om kommande förändringar.

Ett desto större kostnadsslag i Försvarsmakten är personal, 10,7 miljarder kronor eller 30% av de totala kostnaderna 2009, varav ca 2/3 hänförs till militär personal och ca 1/3 hänförs till civil personal. Som redovisats tidigare har en del av besparingsstrategin under hela tidsperioden varit att minska personalkostnaderna

[300] prop. 2004/05:5, s. 185 ff. Samtidigt uppgick de sammanlagda investeringsbehovet i de delar av grundorganisationens som skulle vara kvar till ca 4,3 miljarder kronor under åren 2005–2008. Av denna summa fördelade sig 905 miljoner kronor på investeringar med anledning av de i propositionen föreslagna åtgärderna, medan 980 miljoner kronor avsåg investeringar föranledda av tidigare fattade beslut om förändringar i grundorganisationen. Härutöver tillkom löpande investeringskostnader på kvarvarande enheter om ca 2,4 miljarder kronor under samma tidsperiod. Sammantaget skulle Försvarsmaktens hyror från och med 2008 uppgå till 2 700 miljoner kronor årligen. Som en jämförelse redovisade regeringen att en prolongering av 2000 års försvarsbeslut (alltså utan i den föreliggande propositionen föreslagna förändringar) skulle ha inneburit en årlig hyreskostnad från 2007 om ca 3 100 miljoner kronor.

[301] En studie på ett liknande tema har påträffats hänförlig till 1980-talet: *Flyttning och nedläggning av fredsförband* av FOA 1986. Studien var dock ingen egentlig utvärdering utan snarare en bedömning av en prognos över möjliga besparingar som en följd av nedläggningen av A6, flyttningen av K3 från Skövde till Karlsborg, nedläggningen av S2 (sedermera återuppståndet) samt flyttningen av T2 inom Skövde. Samtliga förändringar beslutade 1982. En annan studie gjordes av FOA 1993: *Besparingar i arméns grundorganisation – en uppföljning av kalkyler och genomförandeprocess i samband med nedläggningen av I3, I 11 och I 17*.

genom att säga upp civil personal. När regementen lagts ned har också många officerare själva valt att sluta, vilket lett till besparingar. Men i den utsträckning som officerare har flyttat till ett kvarvarande regemente eller flottilj har lönekostnaderna vid nedläggningar inte reducerats. Lönekostnadernas reducering har också motverkats av att avvecklingskostnaderna för officerare under åtminstone delar av den period som här behandlas varit höga. Riksrevisionsverket uppskattade kostnaden för avvecklingen av drygt 2 100 officerare med särskild pension åren 2000–2004 till mellan 4 och 4,4 miljarder kronor.[302] Fram till 2005 valde Försvarsmakten att inte heller säga upp officerare pga. av arbetsbrist eller att tvinga officerare att flytta.[303] Valet att inte säga upp officerare motiverades sedan början av 1990-talet med att myndigheten därmed skulle behöva säga upp de yngsta officerarna och att man av arbetsrättsliga skäl inte kunde anställa nya officerare under den tid som uppsägningarna pågick. Detta var framför allt giltigt så länge som huvuddelen av officerarna var anställda med fullmakt. Som redovisades i föregående avsnitt sades officerare för första gången upp pga. arbetsbrist efter försvarsbeslutet 2004 och de tre efterföljande åren, vilket bl.a. innebar att en årskull officersaspiranter inte anställdes. Trots detta har officerare anställts under samtliga år under perioden 2005–2007 och utbildningen av officerare återupptogs 2006.[304]

Ett ytterligare perspektiv kan anläggas för att förklara den begränsade ekonomiska effekten av reduktionerna i krigs-/insatsorganisationen med åtföljande regementsnedläggningar m.m. En betydande del av anslagsförbrukningen på Försvarsmaktens förbandsanslag (1:1) är således inte hänförlig till uppsättandet av krigs-/insatsförband eller lokalt vid regementen och flottiljer m.m. bedriven verksamhet. I stället är denna anslagsförbrukning hänförlig till centralt bedriven verksamhet som Högkvarteret, med en omsättning på 1,4 miljarder kronor 2009, eller försvarsgrensskolor och kompetenscentrum för medicin, musik, personalfrågor (HR), skyddstjänst osv. om sammanlagt 2,5 miljarder kronor 2009. Därutöver finns enligt Försvarsmaktens årsredovisning år 2009 även en större post som inte är hänförlig till vare sig något krigs-/insatsförband eller grundorganisationsenhet, kallad centrala

[302] RRV (2003), s. 80.
[303] RRV (2003), s. 78f., s. 82.
[304] Enligt uppgift från Försvarsmakten 2010-06-30 anställdes 505 yrkesofficerare 2004, 27 yrkesofficerare år 2005, 172 yrkesofficerare år 2006 och 176 yrkesofficerare år 2007.

kassan. Denna redovisningsenhet omfattar bl.a. avtalspensioner, exportåtaganden, centrala beställningar för logistik och stöd, konsultkostnader och koncerngemensam verksamhet i övrigt, om totalt 3,2 miljarder kronor 2009. Därtill tillkommer s.k. centrala lokalkostnader om 0,5 miljarder kronor 2009. Av en summerad anslagsförbrukning enligt Försvarsmaktens årsredovisning på anslaget 1.1 för 2009 om 18,4 miljarder kronor svarar därmed regementen, flygflottiljer samt marina organisationsenheter sammanlagt för 59%. Skolor och centra svarar för 13% av anslagsförbrukningen och Högkvarteret för 8%.[305] Den centrala kassan och de centrala fastighetskostnaderna svarar sammanlagt för 20%. Vid nedläggningar av regementen och flottiljer blir de centrala kostnaderna således en allt större andel, som därtill fördelas på allt färre organisationsenheter.

Slutsatsen av detta är att det framgent finns ekonomiska skäl att se över även annan verksamhet och andra organisationsenheter i Försvarsmakten än regementen och flottiljer, även om inte all verksamhet vid ett regemente eller flottilj är hänförlig till ett krigs-/insatsförband i en strikt mening.[306] En annan slutsats är att flyttningar av verksamhet inom grundorganisationen som medför behov av investeringar på en annan plats bör undvikas. Om inte tenderar kapitalkostnaderna på nyinvesteringarna att absorbera besparingar på det lämnade objektet. Till detta kommer att om verksamhet flyttas men inga investeringar görs återstår likaväl kostnader för dess drift, fast på en ny plats. Om driften därmed kan göras mer kostnadseffektiv kan detta vara lämpligt, men denna förutsättning måste då vara utredd.

Ett alternativt personalekonomiskt förhållningssätt

Som framgått av det tidigare är efter 20 år av diskussion fortfarande en i ekonomisk och verksamhetsmässig mening viktig fråga i försvaret olöst. Denna består i att myndigheten har löpande lönekostnader för officerare som av prestations- eller kompetens-

[305] Bearbetningar av uppgifter i underbilaga 4.1. Återrapportering per organisationsenhet (förband, skola, centrum) i Försvarsmaktens årsredovisning 2009.

[306] Ett exempel på detta kan hämtas från ett större arméregemente där budgeterade medel direkt hänförliga till att sätta upp krigs-/insatsförband 2007 uppgick till 364 miljoner kronor av en total budget om 558 miljoner kronor. Resterande del om 194 miljoner kronor eller ca 35% avsåg annan verksamhet, med i vissa fall stark men i andra fall svagare koppling till krigs-/insatsförbanden. *Källa:* Försvarsmakten. Verksamhetsuppdrag för 2007 och (prel) 2008 samt inriktning av verksamheten för 2009. Intern arbetshandling.

skäl inte kan eller bör ha en befattning i insatsorganisationen, kombinerat med återkommande kostnader för att *ad hoc* pensionera officerare i förtid m.m. innan de uppnått avtalad pensionsålder. Här finns förmodligen ett av de främsta hindren för att öka kostnadseffektiviteten inom Försvarsmakten. Samtidigt kan detta ses som en möjlighet, då det pekar på en hittills outnyttjad potential i försvarsekonomin och ett sätt att höja dess verkansgrad.[307]

För att belysa en del av denna fråga kan det vara lämpligt med ett räkneexempel. Den svenska gradstrukturen med ett större antal överstelöjtnanter och majorer än i Danmark eller Finland, går att åsätta ett ekonomiskt värde. Med utgångspunkt i de 2010 gällande medellönerna för dessa grader, uppgår de årliga lönekostnaderna (inkl. sociala avgifter) för överskjutande antal överstelöjtnanter och majorer i Sverige – jämfört med medelvärdet av antalet officerare i samma grader mellan Danmark och Finland – till ca 1,2 miljarder kronor per år.[308] För att illustrera alternativanvändningen av lönemedel täcker 1,2 miljarder kronor finansieringen av ca 3 700 meniga soldater (motsvarande soldaterna i fyra manöverbataljoner eller mer) eller uppskattningsvis 2 000–3 000 specialistofficerare beroende på löneläge och sammansättning.[309] Gradstrukturen i en officerskår är därför inte bara en protokollär fråga utan i hög grad en ekonomisk fråga, i synnerhet om man ska styra om verksamheten i riktning mot användbara och tillgängliga insatsförband. Det bör understrykas att i detta exempel är endast potentialen i en omfördelning inom gradstrukturen beaktad. Därtill kommer t.ex. den lika viktiga potentialen i en omfördelning inom ålderstrukturen som även omfattar de lägre graderna eller potentialen att växla yrkesofficerare mot reservofficerare osv.

Det år 2009 införda befälssystemet inkluderar officerare och specialistofficerare. Det senare avser en ny befälskategori som närmast motsvarar det som internationellt benämns *Non*

[307] I Ds 1994:138 diskuteras bl.a. de samhällsekonomiska kostnaderna för olika system för militärt arbetskraft. Värnplikt jämfört med frivillig rekrytering av soldater analyseras där författaren konstaterar att frivilliga soldater är samhällsekonomiskt billigare än värnpliktiga i nästan vartenda relevant fall man kan tänka sig, (s. 97). Då denna fråga har blivit överspelade av 2009 års beslut om övergång till en soldatrekrytering grundad på frivillighet fördjupar jag mig inte vidare i detta.

[308] Medellönen för major satt till 37 000 kr i månaden och för en överstelöjtnant 44 000 kr utifrån uppgifter från Försvarsmakten 2010-06-30. Sociala avgifter schabloniserade till 50%.

[309] I exemplet har medellönen för en menig antagits vara 18 000 kr. Enligt avtalet för gruppbefäl, soldater och sjömän varierar ingångslönerna för dessa grupper mellan 16 125 – 19 740 kronor. Som approximation på intervallet för hur många specialistofficerare som ryms inom angivet belopp används medellöner för fänrik och kapten 2010.

Commissioned Officers (NCO:s) eller underofficerare. Införandet av denna kategori kan medföra positiva ekonomiska konsekvenser för Försvarsmakten under villkoret att det går att få huvuddelen av denna kategori att under sin yrkesverksamma tid i försvaret tjänstgöra i insatsorganisationen och att efter ett antal år (5–15) övergå till yrkesverksamhet utanför Försvarsmakten. Detta är också *best practice* bland de länder som strävar efter en högre kostnadseffektivitet i sina befälssystem, men även här finns olika varianter. En del länder tillämpar pensionssystem där den som lämnar försvaret efter anställningens slut uppbär en viss pension, vars storlek (t.ex. 50 % av slutlönen) normalt förutsätter att den enskilde fortsätter att arbeta i annan yrkesverksamhet fram till ordinarie pensionsålder i det allmänna pensionssystemet. En annan, och för staten förmodligare billigare variant, är att den enskilde efter avslutat kontrakt får ett avgångsvederlag eller andra förmåner men där dessa upphör efter en viss tid. Vanligt är t.ex. att man finansierar studier som förberedelse till ett annat yrke. Denna typ av system förutsätter också väl utvecklade kontakter mellan försvar och näringsliv för en smidig övergång från det militära till den civila arbetsmarknaden. Detta kan också innebära övergång från en statlig verksamhet till en annan, där behovet av administrativt arbete är större än i försvaret. För klarhetens skulle bör det understrykas att det ur effekt- och effektivitetsperspektiv inte finns anledning att avgränsa tidsbegränsade anställningar till just specialistofficerare, utan samma villkor bör med fördel också kunna tillämpas på officerare.

Grunden för att ett sådant befälssystem ska fungera kostnadseffektivt, är alltså att anställningen i försvaret formellt upphör efter en viss tidsbestämd period (till skillnad från i dag när anställningen löper tills vidare fram till ålderspensionen vid 61 år). Efter varje tidsbestämd period kan anställningen förnyas för en ny period under förutsättning att bägge parter har intresse av detta. Ett exempel på en sådan tidsperiod är fyra till åtta år, som är vanlig för befäl i Storbritannien, såväl underofficerare som officerare.[310] Längre perioder kan även förekomma. Ett sådant system bör för att ytterligare höja kostnadseffektiviteten bygga på att de som önskar bli officerare skaffar sig sin grundläggande högskoleutbildning på eget initiativ och med egen finansiering, innan de genomgår den militära fackutbildningen till officer i försvarets regi. Detta under-

[310] Försvarsavdelningen vid Sveriges ambassad i London 2010-06-18. Anställningsperiodernas längd varierar utifrån dessas lämplighet för respektive tjänst och försvarsgren.

lättar också i nästa led övergången till den civila arbetsmarknaden efter ett antal års tjänstgöring i försvaret. För specialistofficerarna som genomsnittligen börjar sin bana några år tidigare än officerarna och genomgår internutbildning och *on the job training*, kan i stället försvaret finansiera utbildning efter avslutad tjänstgöring i det militära, och/eller andra åtgärder som behövs för att underlätta en övergång till den reguljära arbetsmarknaden. Detta kräver som framgått att det svenska utbildnings- och anställningssystemet för officerare ändras.[311] Den tjänstgöringstid som binds i inomverksutbildning – ett stort inslag i Försvarsmaktens verksamhet – behöver reduceras i tidsmässigt omfång och behovsanpassade kurser bör ges i direkt anslutning till då individen efter urval blir aktuell för en viss befattning, både för officerare och specialistofficerare.

Att huvuddelen av befälet efter varje anställningsperiod inte återanställas, skapar härutöver på ett nytt sätt förutsättningar för en skarp och systematisk avtrappning av antalet befäl på varje nivå i enlighet med förbandsstrukturens behov, t.ex. på 4/5 gruppchefer går 1 plutonchef, på 4/5 plutonchefer går 1 kompanichef och på 4/5 kompanichefer går 1 bataljonschef osv. Problemet med ej placeringsbara officerare i insatsorganisationen reduceras eller undviks helt. Vid en senare förnyad anställning – efter ett visst antal anställningsperioder och beroende på befattning – kan anställningen i de i huvudsak administrativa arbetsuppgifter det här är fråga om övergå till en militär eller civil anställning utan tidsbegränsning fram till avtalad ålderspension som kan variera mellan t.ex. 60 och 65 år. Därmed erhålls ett helt annat utseende på befälspyramiden än den nuvarande svenska, som i stället får en bred bas men därefter snabbt smalnar av mot en tunn spets. Argumentet för tidsbegränsade anställningar är alltså både ekonomiskt och verksamhetsmässigt och i sig en förutsättning för att kunna minska den administrativa överbyggnaden på lokal och central nivå i försvaret. Genomgången i kapitel 5 av de genom åren tillämpade avvecklingsåtgärderna, visar att dessa är helt otillräckliga för att uppnå sådana syften.

Den personalekonomiska effekten kan principiellt åskådliggöras genom att anta att den genomsnittlige specialistofficeren har en anställningstid på 10 år i stället för 20 och den genomsnittlige officeren har en anställningstid på 15 år i stället för 30 år. I detta

[311] Frågan behandlas i ESO 2010:1 och i Fö 2009:A.

exempel fördubblas effektiviteten i användningen av lönemedel i försvaret. I praktiken avslutar många troligen sin anställning i försvaret redan efter första eller andra anställningsperioden, för att därmed övergå till civil yrkesverksamhet eller studier senast i trettioårsåldern. Detta gör att den positiva ekonomiska effekten blir än större även om hänsyn kan behöva tas till de gratifikationer som kan följa på en väl genomförd tjänstgöringsperiod enligt uppsatta krav och utträde som aktiv ur Försvarsmakten. Överhuvudtaget bör ekonomiska och andra incitament för den militära personalen utformas för och riktas mot att stimulera det beteende som gynnar användbara och tillgängliga förband samt insatser med sådana. Detta gäller befordringar, s.k. nivåhöjande utbildningar samt löner och andra förmåner. Till detta kommer ett behov av en ny typ av personalrelaterad verksamhet, som bl.a. bör syfta till att redan tidigt förbereda och i olika avseenden stödja den enskilde för en fortsatt yrkesverksamhet utanför det militära.

Om det går att införa ett system som liknar det nu skisserade är en öppen fråga. System med olika typer av tidsbegränsade anställningar finns sedan tidigare – förutom i större stater som USA och Storbritannien – bl.a. i Danmark, Finland och Norge. Olika varianter av tidsbegränsade anställningar för officerare har från tid till annan föreslagits eller åtminstone tagits upp till diskussion av Försvarsmakten, första gången redan i slutet av 1980-talet.[312] Även om olika regeringar i princip delat problembeskrivningen och så småningom börjat beskriva officersyrket som ”inte längre ett livstidsyrke”, har frågor om anställningsformer, ålderspension och andra villkor som skulle kunna förbättra ålders- och kompetensstrukturen i försvaret hänförts till arbetsmarknadens parter under de senaste 20 åren.

Försvarsmakten som myndighet är den aktör som i första hand uppmärksammat problemet med nuvarande ineffektivitet i officerarnas anställningsformer. En annan aktör är dåvarande Riksrevisionsverket som i sin rapport *Försvarets omstrukturering* 2003 ansåg att det var ”långsiktigt viktigt att Försvarsmakten fortsätter att påverka statsmakterna så att Försvarsmaktens ges möjlighet till visstidsanställning och kan erbjuda yrkesväxlingsstöd vid visstidsanställningens slut.”[313] Försvarsmakten har som framgått under de gångna åren inte träffat något avtal med Officersförbundet som rör tidsbegränsade anställningar för officerare eller

[312] Överbefälhavaren (1988b), s. 4.
[313] RRV 2003, s. 90.

specialistofficerare.[314] Det avtal som nyligen slöts om tidsbegränsade anställningar gäller, om än principiellt intressant och ett viktigt framsteg som sådant, soldater och gruppbefäl och inte officerare och specialistofficerare. Att det utöver avtalsvägen är fullt möjligt med en särskild reglering av statligt anställdas anställningsformer, framgår sedan tidigare av att regeringen i förordning beslutat om tidsbegränsade anställningar för personal inom högskolan, f.ö. den största statliga sektorn sett till antalet anställda med nästan 63 000 personer år 2008.[315]

Ett sätt att komma framåt i denna fråga skulle kunna vara att dela upp den i två delar. Dels åtgärder som rör officerare och specialistofficerare som ännu inte är anställda i Försvarsmakten, dels de officerare och specialistofficerare som redan är anställda med tillsvidareanställning och där det kan behövas övergångslösningar. Utgångspunkten i en sådan uppdelning skulle kunna vara att tidsbegränsade anställningar och de *förmåner* som följer med detta: t.ex. gratifikationer efter avslutad tjänstgöring, andra förmåner under tjänstgöringstiden, finansierad högskoleutbildning under viss tid efter avslutad anställningsperiod eller överföring till annan (statlig) anställning endast kommer i fråga för de som fr.o.m. en viss tidpunkt nyanställs i Försvarsmakten och därmed har dessa förutsättningar från början klara för sig. Redan anställda officerare och specialistofficerare kan erbjudas att övergå till en tidsbegränsad anställning med tillhörande förmåner, men kan annars välja att gå kvar enligt sina redan gällande anställningsavtal. För de som är över ett visst åldersläge och i övrigt uppfyller vissa villkor, skulle man sedan kunna överväga en förtida pension på en lämplig nivå som en engångsåtgärd i samband med att de tidsbegränsade anställningarna börjar tillämpas för den nyanställda personalen och för de som har fått sina anställningsavtal omreglerade, dock under denna förutsättning. Det sistnämna är viktigt då de sista 20 årens återkommande förtida pensioneringar – samtidigt som nya officerare rekryteras med tillsvidareanställningar – inneburit en ekonomiskt ineffektiv lösning, där nya kandidater för förtida pensionering kontinuerligt flyttas upp i åldersklasserna

[314] Enligt *Officersinfo special nr 1 2009 – Information från Officersförbundet om omstrukturering av Försvarsmakten* – anser förbundet bl.a. att ”det är fel att tillämpa tidsbegränsade anställningar för specialistofficerare” men att ”tidsbegränsade anställningar är lämpliga för kategorin gruppchefer, soldater och sjömän.”

[315] Högskoleförordningen 4 kap, 30 § som reglerar tidsbegränsning av anställningar för olika befattningshavare inom högskolan. Antalet anställda i högskolesektorn 2008 hämtade ur Arbetsgivarverket (2009), s. 15.

med tillhörande förväntningar.[316] Tiden för att genomföra en omställning av den typ som nu skisseras kommer förmodligen vara åtminstone ett decennium, förmodligen längre innan alla gamla anställningsavtal är borta. Men de positiva effekterna ur ett effekt- och effektivitetsperspektiv kommer att bli högst påtagliga redan efter en 4-5 år, då första kullarna av de tidsbegränsat anställda befälen (både specialistofficerare och officerare) lämnar myndigheten för annan verksamhet.

Om inga förändringar äger rum i jämförelse med nuvarande ordning talar bl.a. de blygsamma antalet avvecklade i pågående program för att flertalet officerare och specialistofficerare i praktiken fortsätter att övergå till att tjänstgöra i administrativa befattningar utanför insatsorganisationen under sina sista 20 till 30 år i yrket. De finns också fler länder än Sverige som tillämpar liknande system, men sådana länder utgör inte heller exempel på bästa möjliga hushållning med lönemedel visavi försvarseffekt. Det är också en personalförsörjningsmodell som möjligen är lämpad för ett försvar av den gamla ”förrådsställda” modellen, men kan knappast anses vara idealt för ett försvar med användbara och tillgängliga förband som samtidigt ska vara mer kostnadseffektivt. Trots de återkommande ansträngningar som gjorts i Sverige för att frivilligt karriärväxla officerare, har de få avgångarna inte haft någon påtaglig påverkan på ålderstruktur eller Försvarsmaktens ekonomi. Incitamenten för officerarna att lämna försvaret är i nuvarande system svaga och de villkor som officerare skulle erhålla om de lämnade yrket är ofta mindre gynnsamma än om de stannar i Försvarsmakten. Det är därför inte förvånansvärt att få är beredda att lämna myndigheten om alternativet är att fortsätta vara tillsvidareanställd med gällande villkor.

Givet att detta mönster kommer att hålla i sig återstår den form av personalminskning som följer av nedläggning av regementen, flottiljer och andra grundorganisationsenheter med därmed efterföljande uppsägningar pga. arbetsbrist. Problemet med detta sätt att minska personalen är dock flera. För det första finns det allt färre grundorganisationsenheter att lägga ned. För det andra kan grundorganisationsenheten behövas som sådan, t.ex. av operativa skäl. För det tredje slutar vid en nedläggning av ett regemente eller en flottilj även officerare som är viktiga för Försvarsmakten att

[316] ”Jag har dagligen samtal från 53-åringar som frågar med förväntan i rösten: tror du inte att det blir en ny pensionslösning? Det är djupt förankrat att gå i tidig pension.” Blomsterberg & Kadefors (2009), s. 19. Intervju med personalhandläggare i Försvarsmakten.

behålla. Ett alternativ till modellen med personalminskningar genom nedläggningar av hela regementen och flottiljer skulle i och för sig kunna vara att definiera arbetsbrist för officerare inom existerande organisationsenheter, t.ex. inom vissa typer av uppgifter eller utgående från befattningar i insatsorganisationen. På motsvarande sätt har Försvarsmakten under många år rationaliserat administrativ och logistisk verksamhet som bemannats av civilanställda. Hittills har emellertid myndigheten inte tillämpat detta rationaliseringstänkande på den militära personalen, vilket inte utesluter att det kan vara en möjlighet för framtiden.

6.5 Styrningen av försvaret

Vikten av att prioritera

En av de inledande frågorna i denna rapport var om det gått att styra försvaret dithän statsmakterna velat. Under de gångna 20 åren har det vuxit fram en uppfattning om att det inom given eller t.o.m. krympande budgetram är problematiskt att vara oklar över vad som är mål respektive medel. Utvecklingen har utmynnat i att den senaste inriktningspropositionen gjort det användbara och tillgängliga försvaret till det främsta ledordet för försvarets omställning. Under åren 1990–2009 har produktionsfaktorerna delvis anpassats, där den första var försvarets infrastruktur. Just denna process är om inte avslutad så i alla fall långt gången. Nästa stora förändring kom vid sekelskiftet då det stod klart för försvarsindustrin att de långa serierna till det svenska försvaret var förbi, om inte av andra skäl så av det skälet att förbanden nu blev få till antalet. Den tidigare explicita hänvisningen till den inhemska industrins betydelse för neutralitetspolitik och alliansfrihet slopades i det offentliga trycket. Därefter inleddes i stället en framgångsrik exportperiod som även skapat tid för att överväga hur och i vilka former de stora inhemskt utvecklade materielsystemen ska fortleva.

Länge var personalområdet relativt opåverkade till art, med reservation för en under hela perioden bedriven rationaliserings- och avvecklingsverksamhet inom den av civil personal bemannande logistikfunktionen. Regeringens ingripanden bestod främst i att se till att möjligheterna till att meddela nya fullmaktsanställningar i försvarsmakten upphörde efter 1992. Värnplikten som metod för

soldatförsörjning varade länge och upplevde de sista åren en renässans, samtidigt som allt färre kunde beredas plats i insatsorganisationens förband. Satsningarna på de internationella insatserna innebar också att värnplikten inte kunde användas för denna prioriterade verksamhet mer än i en indirekt bemärkelse: inför varje insats behövdes frivilliga. Enligt riksdagens beslut 2009 avvecklades värnplikten i fredstid med hänvisning till operativa och ekonomiska skäl. Frågan hade dessförinnan utretts. Partier i riksdagen gjorde reservationer, men någon större debatt bland allmänheten förkom knappast.[317]

Ett ytterligare steg mot en ny personalförsörjning togs samma år genom att inleda utvecklingen av ett nytt och för det användbara och tillgängliga försvaret mer ändamålsenligt befälsystem. Omställningen kommer förmodligen ta tid och innebära en stor kulturell förändring i Försvarsmakten. Behovet av att i ökad utsträckning betrakta personalfrågorna utifrån en ekonomisk synvinkel och då i synnerhet den militära delen av dessa, har accentueras av att Försvarsmakten inom en given ekonomisk ram även ska finansiera anställda soldater och sjömän. Ju längre tid den nödvändiga omställningen tar desto större begränsningar läggs på att åstadkomma det användbara och tillgängliga försvaret. Avskaffandet av värnplikten i fredstid undantaget, är personalen det område där utfallet av den politiska inriktningen riskerar att dröja och där styrningen hittills verkat mer indirekt. Få begränsningar finns dock, i sak eller i form, för statsmakterna att driva på utvecklingen i en viss inriktning, vilket belyses av riksdagens initiativ om att införa ett nytt befälssystem 2008.

Flera saker pekar på att det kommande decenniet kan bli en tid då insatsförbanden, eller som det i vissa fall fortfarande benämns krigsförbanden, verkligen sätts i centrum för försvarets samlade ansträngningar. Inriktningspropositionen från 2009 och åtföljande riksdagsbeslut går i denna riktning. Det viktiga i dessa beslut är inte bara att de betonar det användbara försvaret, utan att besluten just innebär ett explicit ställningstagande för vad som är mål respektive medel i försvaret. Regeringens bedömning om att ”kraven på insatsorganisationens användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet bör ligga till grund för utformningen av Försvarsmaktens nya personalförsörjningssystem” kan kanske låta återhållsamt.[318] Men

[317] Se t.ex. Göran Rosenberg: Efter värnplikten. Signerad ledare i Dagens Nyheter 2010-09-24.
[318] prop. 2008/09:140, s. 75.

som visats innebär detta en stor förändring i ett läge när placeringarna i insatsorganisationen 2008 endast räcker till 56% av officerarna och detta trots att befälstätheten ökat, se tabell 5.2 och kapitel 5. Att genomföra denna personella omställning är ett av flera områden där beslutskraft och uthållighet krävs.

På samma sätt inriktas det likaså ekonomiskt omfattande materielområdet i 2009 års beslut. Där uttrycks klart att ”materielförsörjningen därmed är att betrakta som ett medel för att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden.”[319] I regeringens inriktningsbeslut till Försvarsmakten tar detta ytterligare ett steg genom att ”upprättandet av användbara och tillgängliga stående förband och kontraktsförband samt ett tillgängligt hemvärn under perioden 2010–2014 ska prioriteras före materiell förnyelse som inte är nödvändig för att upprätthålla förbandens grundläggande förmåga.”[320] Tillsammans med de beslutade principerna för materielförsörjningen verkar även detta i en riktning där fokus sätts på insatsförbanden som fungerande system, vilka ska uppnå krav härledda ur en operativ planering. Även här krävs till del en förändring i arbetssätt och nytänkande.

Output, enkelhet och genomlysning

Utifrån vad som verkar vara en enighet om att uppsättandet av användbara och tillgängliga förband ska vara det överordnade målet för försvarsmaktens dagliga verksamhet – något som t.ex. är en förutsättning för att kunna göra insatser med sådana förband – gäller det att se till att de produktionsfaktorer eller medel som beskrivits i denna rapport till största delen sammanfaller med produkten. Dock är det är nog utopiskt att tänka sig en fullständig överensstämmelse i meningen att alla verksamhet inom en produktionsfaktor i en relevant och direkt bemärkelse kan härledas till ett insatsförband, men att det finns ett utrymme för att förbättra verksansgraden är som framgått högst troligt. Därtill är det en förutsättning för att realisera det användbara och tillgängliga försvaret, vars ekonomiska restriktion säger att:

> …utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar kan bara ske i den takt som ekonomin medger. Resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar i fråga om personal, materiel- och

[319] prop. 2008/09:140, s. 86.
[320] Regeringsbeslut 3 2010-01-14.

> logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigörs ska det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar.[321]

En vanligt förekommande kritik mot den hittillsvarande styrningen av Försvarsmakten är att den främst har handlat om styrning av *input*. Men det har också funnits en synpunkt på att – i den mån som regeringen och riksdagen har försökt styra *output* – har detta snarare handlat om en abstrakt måluppfyllelse eller *outcome*. Till detta hör i vilken utsträckning Försvarsmakten uppfyller sina uppgifter och ställda krav på operativ förmåga, vilka av lätt insedda skäl blir svåra att mäta på ett tillförlitligt och rättvisande sätt i nuvarande säkerhetspolitiska omvärldsläge.[322] Det man i termer av operativ förmåga främst kan mäta är Försvarsmaktens medverkan i internationella insatser och åtgärder i samband med hävdandet av territoriell integritet. Även om dessa uppgifter genomgående har lösts av myndigheten på ett bra sätt, säger de mindre om helheten av prestationer och resursförbrukning, i synnerhet vad det gäller förberedelser för de mer krävande uppgifterna, jfr. kapitel 3. Därtill är det en vanlig kritik att försvarsstyrningen omges av en diffus och fackspråkligt tyngd begreppsapparat, som minskar insyn och förmågan att styra och följa upp verksamheten på ett för lekmannen begripligt sätt.[323]

Regeringens och riksdagens prioritering av användbara och tillgängliga förband – i kombination med att dessa förband ska existera och inte vara en planeringsmässig abstraktion – borde därför även ur styrningssynpunkt vara en stor tillgång. Militära förband är organisatoriska enheter med ett definierat personellt och materiellt innehåll, vilket lämpar sig väl för att styra och följa upp. Detta gäller t.ex. vad den årliga resursförbrukningen har åstadkommit i termer av personaluppfyllnad, materieltillförsel, övningar och insatser. Myndighetens *output* är därmed dessa insatsförband som givet i förväg definierade beredskapskrav ska besitta vissa kvaliteter.[324] Det är detta som bör mätas i kvantitativa och kvalitativa termer och det är mot detta som Försvarsmaktens

[321] prop. 2008/09:140, s. 45.
[322] Jfr. även Nordlund m.fl. (2004), s. 7, s. 12.
[323] a.a.
[324] Nordlund m.fl. uttrycker detta som att: En strukturerad metod för att värdera insatsorganisationen och dess förband i relation till kostnaderna för att producera denna insatsorganisation och dessa förband är kanske det närmaste man kan komma en ”äkta resultaträkning” för försvaret. Nordlund m.fl. (2010), s. 8.

ekonomiredovisning och verksamhetsstyrning bör inriktas. Detta kräver att tillförlitliga och över tid jämförbara data redovisas, internt inom myndigheten och från myndigheten till regeringen. Insatsorganisationen (exklusive hemvärnet) består i dag sammanlagt av ett 50-tal bataljonsenheter eller ekvivalenter ur marinen och flygvapnet. Detta är ingen exceptionellt stor organisation ur administrativt hänseende. Utifrån fastställda och aktuella planer för hur varje insatsförband ska vara sammansatt, bör personal- och materieluppfyllnad, status i övrigt och därpå följande överskott och brister kunna redovisas i detalj utifrån gällande krav på beredskap och uthållighet. Sammanställningar och analyser av denna typ av bör kunna kommuniceras internt inom myndigheten och externt till Regeringskansliet och utgöra underlaget för rekrytering, internutbildning, materialanskaffning samt anslagsäskande. Detta är en klassisk problematik i styrning och uppföljning av försvaret och det finns fortfarande utvecklingsmöjligheter härvidlag.

Regeringen uppdrog 2003 (inför 2004 års försvarsbeslut) åt Försvarsmakten att ta fram en ekonomistyrningsmodell knuten till insatsorganisationens förband. Denna har än så länge inte fått genomslag i redovisningen till regeringen, annat att Försvarsmakten redovisar resursförbrukningen uppdelat på s.k. produktgrupper i myndighetens årliga budgetunderlag. Att uppnå en redovisning på insatsförbandsnivå bör ha hög prioriterat under åren fram mot 2014 då den nya organisationen enligt regeringens och riksdagens beslut ska vara intagen. Det kan påminnas om att många förband i insatsorganisationen rymmer investeringar för en eller flera miljarder kronor och årliga driftskostnader som, om än f.n. oredovisade, kan uppskattas till 100-tals miljoner kronor eller miljardbelopp beroende på beredskap och insatsnivå.

Även styrning och uppföljning innebär att prioritera. Historisk styrning och uppföljning från regeringen till Försvarsmakten, och inom myndigheten, har bildat sediment som inte alla kan behållas vid en övergång till en insatsorganisationsbaserad styrning och uppföljning. Försvarsmaktens frihetsgrader kan behöva öka på vissa områden samtidigt som regeringen kan behöva återta beslutsbefogenheter om utfallet inte blir det önskade. All styrning och uppföljning på input kan och bör självfallet inte slopas. Dels är det upp till regeringen och riksdagen att besluta om vad som inom ramen för de konstitutionella förutsättningarna anses vara politiskt viktigt, dels är olika aspekter avseende input viktiga i Försvarsmaktens omställning. Ett exempel på en ny typ av inputrelaterad

styrning som skulle kunna gynna Försvarsmaktens omstrukturering är att sätta upp kvantitativa avvecklingsmål och följa upp dessa, att definiera vissa spärrar eller intervall för olika kategorier eller grader av militär personal eller att införa toleransintervall för totala antalet anställda inom i viss kategori/grad i förhållande till antalet befattningar i insatsorganisationen. Den vanliga kritiken mot denna typ av styrning (om regeringen är avsändaren) är att man därmed bryter mot element i den delegerade arbetsgivarpolitikens princip och att myndigheten om den önskar själv kan införa denna typ av reglering. Att inför den typ av incitament som här skisseras betyder dock inte att andra delar av den delegerade arbetsgivarpolitiken behöver påverkas.

En övergripande slutsats är att Försvarsmaktens verksamhet – om fokus riktas mot insatsorganisationen och dess förband – är väl lämpad för resultatstyrning. Det finns därmed goda möjligheter att både styra och följa upp kvantifierbara och för verksamheten i sak meningsfulla data. De brister som i dag finns avseende att ta fram sådana data kan förhoppningsvis åtgärdas när Försvarsmaktens administrativa stödsystem (kallat PRIO) efter hand kommer i bruk. Men kvantifierbara och tillförlitliga data kan givetvis inte ersätta kvalitativa bedömningar när sådana behövs. Detta gäller även för en så pass konkret produkt som ett krigs-/insatsförband, där kvalitativa bedömningar om förbandets förmåga i olika avseenden fortfarande kommer att vara viktiga. Men även sådana bedömningar kan göras i strukturerad form och tillförlitligheten i bedömningar om Försvarsmaktens förmåga kan därmed bli förståeliga och transparenta internt och externt.[325] En fördel i detta sammanhang, som kanske inte alltid lyfts fram, är Försvarsmaktens nutida litenhet. Antalet förbandsenheter på bataljonsnivån (motsvarande) i insatsorganisationen är som ovan nämnts ett 50-tal. De kontinuerligt tjänstgörande förbanden kommer att vara betydligt färre. Det som vid början av 1990-talet var en jätteorganisation som i planeringshänseende omfattade 700 000 man och mängder av förband är i dag en avgränsad och greppbar verksamhet. Detta är en styrka ur styrnings- och uppföljningssynpunkt som bör utnyttjas.

[325] För problem förknippade med redovisningar av operativ förmåga m.m., se Riksrevisionen (2009), s. 4 ff.

Vikter och motvikter

I Försvarsmakten ingår i dag flera verksamheter som för femtontalet år sedan utgjorde fristående myndigheter. Överbefälhavaren, försvarsstaben, militärområdesstaberna, armén, marinen, flygvapnet och däri ingående regementen, flottiljer och baser m.m. slogs 1994 ihop till en och samma myndighet. Försvarsmakten blev därmed (på den tiden) Sveriges största statliga myndighet. I en tidig utvärdering av hur denna sammanslagning fungerat (UTFÖR) pekade utredaren på vad som hade uppnåtts, men också på några ofullkomligheter. Tvärtemot vad som varit avsikten menade utredaren att bildandet av den nya myndigheten snarare minskade än ökade statsmakternas möjligheter att styra försvarets olika delar. En annan brist var att resultatmått i stor utsträckning fortfarande saknades vad gällde såväl förmåga som produktivitet. Besparingsarbetet i ledningsorganisationen hade förverkligats endast till hälften, vilket bland annat berodde på brister i besparingsarbetets uppläggning. Det fanns ett ”styrningsglapp” mellan statsmakternas intentioner och den konkreta utformningen av försvaret.[326] Utredningen belyste de historiska problemen kring att politiskt styra försvaret i en särskild rapport och däribland förtroendeklyftan mellan den civila och militära sektorn.[327]

Vid sidan av den sammanslagna myndigheten Försvarsmakten indelades försvaret från mitten av 1990-talet i ett antal centrala fristående s.k. stödmyndigheter: Försvarets materielverk, Försvarets forskningsanstalt, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Pliktverket, Fortifikationsverket för att nämna de största. Regeringen bibehöll därmed möjligheten till direkt insyn och påverkan samt att få en *second opinion* på dessa områden. Modellen för styrning av dessa myndigheter var i huvudsak att regeringen skulle utöva en s.k. ägarstyrning, medan Försvarsmakten efter eget bedömande skulle köpa varor och tjänster genom de anslagsmedel som regeringen anvisade. Modellen har även i viss utsträckning funnits på andra statliga förvaltningsområden, men knappast i den omfattning som gällt för försvaret.

Trots gjorda förbättringar över åren tenderar försvarets styrning och förvaltning (i vid mening) att med jämna mellanrum bli föremål för nya utredningar. Efter 1990-talets utredningar arbetade t.ex. i mitten av 2000-talet Försvarsstyrningsutredningen (FSU)

[326] SOU 1996:123, s. 12.
[327] SOU 1996:130, s. 4.

och Försvarsförvaltningsutredningen (FFU). 2009 arbetade Stödutredningen med likartade frågor som FFU och därefter har ytterligare en utredning, Försvarsstrukturutredningen, påbörjat sitt arbete. Under 2000-talet har som redovisats även riksdagens försvarsutskott låtit genomföra egna utvärderingar. Till detta kommer att Ekonomistyrningsverket och Statskontoret vid flera tillfällen haft i uppgift att stödja Försvarsmakten, bl.a. i myndighetens interna administrativa utvecklingsarbete.

Det är kanske inte så konstigt att försvarets organisation, styrning etc. har behövt utredas vid flera tillfället med tanke på de stora förändringar som ägt rum under de gångna 20 åren. Märkligare är kanske att den centrala myndighetsstrukturen ändå har förhållit sig så pass oförändrad. Som FFU kunde konstatera så hade stödmyndigheterna, med något undantag, ”varit relativt opåverkade av senare års ekonomiska och verksamhetsmässiga reduktioner inom försvaret som helhet. I några fall hade myndigheterna uppvisat en kraftig ekonomisk tillväxt.”[328] FFU föreslog, i enlighet med sitt uppdrag, betydande omfördelningar av resurser inom försvarssektorn i syfte att tillföra mer resurser till den operativa verksamheten. I huvudsak följde regeringen utredningens förslag. Resultatet blev, när Statskontoret några år senare följde upp arbetet, att pengarna i enlighet med vad regeringen beslutat i huvudsak hade omfördelats från verksamhet inom de s.k. stödmyndigheterna till Försvarsmakten och dess förbandsanslag. Att göra en mer preciserad bedömning av hur frigjorda medel använts i Försvarsmakten har dock inte varit möjligt att göra.[329] FSU och FFU samt deras tillkomst (på initiativ av riksdagens försvarsutskott respektive Försvarsberedningen) kan tolkas som en indikation på att den dittills gällande uppdragsstyrningen inom försvaret, om inte fel som princip, inte hade lett till önskvärt utfall.

Detta leder fram till frågan huruvida förutsättningarna för regeringens (och riksdagens) styrning och uppföljning inom försvarsområdet är tillräckligt väl tillgodosedda, eller om det ”bara” är en fråga om att bli bättre på att använda existerande instrument. I detta sammanhang kan det vara värt att lämna några kommentarer. Sammanslagningen av försvarsgrenarna m.m. till den gemensamma myndigheten Försvarsmakten har otvetydigt skapat bättre formella förutsättningar för myndighetschefen – överbefäl-

[328] SOU 2005:96, s. 7.
[329] Statskontoret (2009), s. 10.

havaren – att styra och göra avvägningar mellan försvarets olika delar. Förmodligen har även den reella förmågan att göra sådana avvägningar över tiden förbättrats, vilket inte var något som automatiskt infann sig 1994. Omvänt har avvägningsarbetet blivit mindre synligt för en utomstående.

En bärande tanke med sammanslagning till den gemensamma myndigheten Försvarsmakten var att de starka intressen som var förknippade med försvarsgrenarna – den typ av intressen som brukar lyftas fram öppet i det offentliga trycket om försvaret – därmed skulle kunna jämkas och kontrolleras. Regeringen skulle inte själv behöva döma mellan försvarsgrenarna som förr, ofta med partsinlagor som underlag, utan denna avvägning skulle nu på professionella grunder ske inom myndigheten. Efter 15 års erfarenheter av den sammanslagna myndigheten Försvarsmakten är det dock oklart i vad mån de olika försvarsgrensintressena verkligen försvunnit eller om detta överhuvudtaget är ett mål som är möjligt att uppnå eller ens eftersträvansvärt. I stället för att ha försvarsgrenarna som den synliga organiserande principen för sammanföringen av olika produktionsfaktorer (infrastruktur, personal, materiel) till insatsförband, har efter olika omorganisationer denna verksamhet organiserats inom ramen för en gemensam produktionsledning i Högkvarteret. Detta kan ha vissa fördelar. Men ett avskaffande av formella försvarsgrenar behöver inte innebära frånvaro av intressen. I stället kan nya och mer diffusa intressenter överlagra gamla intressen och utöva nya inflytelser.

I övrigt har frågan om hur många centrala myndigheter som försvarsväsendet ska delas in i utretts och diskuterats under senare år utan att någon konsensus uppnåtts eller beslut fattats. Här får man således avvakta och se vad nya utredningar kommer att föreslå, och vad efterföljande beredning resulterar i. En fråga som ibland uppmärksammats är om regeringen och dess stabsorgan (Regeringskansliet) har tillräckliga resurser för sin styrning av myndigheterna. Frågan är bl.a. berättigad mot bakgrund av att regeringen sedan 2004 förlorat sitt största granskningsoch utredningsorgan, f.d. Riksrevisionsverket. Det förtjänar att påminnas om att flera av de rapporter som i början av 2000-talet belyste imperfektioner och trögheter i omställningen av försvaret kom från denna myndighet.

Efter RRV:s avveckling har det på vissa områden inrättats särskilda utvärderingsmyndigheter. På försvarsområdet är den verksamhet som kommer närmast detta den som Totalförsvarets

forskningsinstitut (FOI) bedriver inom avdelningen för försvarsanalys. Den särskilda försvarsekonomiska kompetensen är dock en resursmässigt begränsad verksamhet om några personår, men som trots detta under de gångna fem åren avkastat ett flertal intressanta rapporter. Därtill har Statskontoret och Ekonomistyrningsverket gjort ett antal utredningar och uppföljningar på försvarsområdet och också verkat som konsultstöd åt Försvarsmakten. Utöver i denna rapport nämnda offentliga utredningar och kommittéer finns en tradition av återkommande besparings-, organisations-, och rationaliseringsutredningar på försvarsområdet som sträcker sig över hela efterkrigstiden.

Det går dock att ställa frågan om detta är tillräckligt för att utgöra ett effektivt stöd till Regeringskansliet eller för Försvarsmakten i det kommande omställningsarbetet. För en myndighetsverksamhet av den ekonomiska storlek och betydelse i sak som försvaret utgör, borde det kanske vara motiverat med en mer permanent och tillika resursstark aktör som fortlöpande kunde följa verksamheten inom försvaret och identifiera problemen, undersöka dessa problem empiriskt och därefter föreslå förbättringar till myndigheten eller regeringen beroende på vem som har beslutsbefogenheten. En viktig uppgift därtill vore att systematiskt insamla och sammanställa information och bygga upp databaser, inte minst där försvarsområdet lider brist på tillförlitlig och över tiden jämförbara data. För detta kan det bl.a. behövas oberoende, fackkunskaper, kontinuitet och analytisk förmåga. En sådan verksamhet tillgodoses knappast helt av tillfälliga utredningar och kommittéer, konsultföretag eller interna organ (även om sådana naturligtvis kan fylla olika roller), utan borde med fördel kunna vara en fristående aktör med tydliga befogenheter och som kan stå utanför intressekonflikter. En av flera historisk föregångare till detta är den tidigare existerande myndigheten Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), som oavsett dess framgångar eller tillkortakommanden, visar att det tidigare har ansetts vara motiverat med en sådan organisation.[330] Detta innebär inte att en sådan aktör nödvändigtvis behöver vara en egen myndighet, utan kan t.ex. vara en i instruktionen bestämd del av en annan myndighet. Oberoendet är dock viktigt. Med detta sagt får rapporten avslutas som den började, med ett citat från FRI:s dåvarande generaldirektör:

[330] En annan myndighet var den under 1940-talet existerande Statens krisrevision.

> Sex års arbete med rationaliseringsfrågor inom försvaret har givit mig den entydiga erfarenheten att avsevärda effektivitetsvinster står att finna genom ett krigsförbandsorienterat ledningssystem där cheferna uppifrån och ned så långt möjligt tilldelas och avkrävs ett helhetsansvar för sin krigsorganisation.[331]

[331] Petri (1988), s. 111.

Referenser

Offentlig tryck

Propositioner och skrivelser

Regeringens proposition 1986/87:95. Totalförsvarets fortsatta utveckling.

Regeringens proposition 1991/92:101 om värnpliktsutbildning.

Regeringens proposition 1991/92:102. Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.

Regeringens proposition 1993/94:185. Förvaltningsmyndigheternas ledning.

Regeringens proposition 1995/96:12. Totalförsvar i förnyelse.

Regeringens proposition 1996/97:4. Totalförsvar i förnyelse – etapp 2.

Regeringens proposition 1997/98:84. Försvarsmaktens ekonomi och verksamhet år 1998 m.m.

Regeringens proposition 1998/99:74. Förändrad omvärld – omdanat försvar.

Regeringens proposition 1999/2000:30. Det nya försvaret.

Regeringens proposition 2001/02:10. Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.

Regeringens skrivelse 2002/03:48. Vissa frågor om Försvarsmaktens anpassningsförmåga.

Regeringens proposition 2004/05:5. Vårt framtida försvar.

Regeringens proposition 2008/09:140. Ett användbart försvar.

Regeringens skrivelse 2008/09:114. Strategisk exportkontroll 2008 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

Regeringens proposition 2009/10:1. Budgetproposition för 2010. Utgiftsområde 6. Försvar och samhällets krisberedskap.

Andra regeringsbeslut

Regeringsbeslut 3, 2010-01-14. Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010-2014.

Utskottsbetänkanden m.m.

Försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4. Sveriges försvarspolitik 2005-2007.

Försvarsutskottet 2003/04:URD1. Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001.

Utredningsbetänkanden m.m.

SOU 1960:23. Besparingar inom försvaret (1). Betänkande av 1959 års besparingsutredning för försvaret.

SOU 1969:25. Planering och programbudgetering inom försvaret.

SOU 1969:33. Militära tjänstgöringsåldrar.

SOU 1984:71. Värnplikten i framtiden – Betänkande av 1983 års värnpliktsutbildningskommitté.

SOU 1991:87. Yrkesofficerarnas pensionsålder och ålderstruktur – Betänkande av militära pensionsutredningen.

SOU 1996:123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Slutbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur (UTFÖR) 1996.

SOU 1996:130. De två kulturerna. Om den civila och militära sektorns försök att styra varandra under fyra sekler.

SOU 2001:23. Personal för ett nytt försvar – Betänkande av Personalförsörjningsutredningen.

SOU 2005:96. En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. Betänkande av Försvarsförvaltningsutredningen.

Ds Fö 1985:3. Försvarsmaktens befälsbehov – Slutbetänkande avgivet av befälsbehovsutredningen.

Ds 2004:30. Försvar för en ny tid. Rapport från Försvarsberedningen.

Ds 2008:48. Försvar i användning. Rapport från Försvarsberedningen.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)

Ds 1994:138. En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning.
Ds 1995:10. Försvarets kostnader och produktivitet – Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
Ds 2001:45. I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
ESO 2010:1. En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
ESO 2010:8. UD:s nya sits. Utrikesförvaltningen – organisation, ledning, styrning. En rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Underlag från Försvarsmakten

Försvarsmakten 2010-05-05. Svar på frågor till Försvarsmakten 2010-03-12 m.a.a. ESO-rapport om reformeringen av försvaret – personal.
Försvarsmakten 2010-06-30. Svar på frågor till Försvarsmakten 2010-05-31 m.a.a. ESO-rapport om reformeringen av försvaret – personal.

Litteratur, tidskrifter, rapporter m.m.

Agrell, W. 1990. Det välorganiserade nederlaget. Stockholm. Ordfronts förlag.
Ahnfelt, S., Murray, G., Skoglund, S., Sköld, S. & Synnergren, S. 1957. Både och. Militärlitteraturföreningen Nr 216. Högsta förlag AB. Stockholm.
Andersson, J.J. 2009. Försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll: från hårt stål till mjuk makt? Utrikespolitiska institutet.
Arbetsgivarverket. 2009. Staten och ingenting annat än staten. En presentation av den statliga sektorn år 2008.
Bergstrand, B.G. 2007. Svenska försvarssatsningar under åren 1947-2009 – En sammanställning av uppgifter i Statistisk årsbok, ESV:s rapporter och Försvarsdepartementets budgetar. FOI Memo 2067.

Björeman, C. & Gard, H. 2006. FB 92. Beslut med oförutsedda konsekvenser? KkrvA handlingar och tidskrift nr 1 2006, s. 107-108.

Björeman, C. 2009. År av uppgång år av nedgång. Försvarets ödesväg under beredskapsåren och det kalla kriget. Svenskt militärhistoriskt bibliotek.

Blixt, K. 2006. Genmäle på debattinlägg om FB 92. KkrvA handlingar och tidskrift nr 1 2006, s. 109.

Blomsterberg, M. & Kadefors, R. 2009. Utvärdering av karriärväxlingsprojektet – Slutrapport. Göteborgs universitet. Institutionen för arbetsvetenskap.

Böhme, K. 1982. Svenska vingar växer. Flygvapnet och flygindustrin 1918 – 1945. Militärhistoriska förlaget. Stockholm.

Cars, H.C., Skoglund, C. & Zetterberg, K. 1986. Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden. Probus förlag. Stockholm.

Chalmers, M. 2010. Capability Cost Trends – Implications for the Defence Review. Royal United Services Institute.

Eliasson, G. 2010. Synliga kostnader, osynliga vinster – Offentlig upphandling som industripolitik. SNS Förlag. Stockholm.

Enthoven, A.C. & Smith, K.W. 1970. How much is enough? Shaping the defence program 1961-1969. Harper Colophon Books. New York.

Ett rödgrönt samarbete för framtiden 2010. En rättvis värld är möjlig – Rödgrön plattform för Sveriges säkerhets- och försvarspolitik. Stencil.

FOA. 1994. Omvandling av IB till MekB respektive PB. Eva Johansson. Promemoria.

FOI MEMO. 2010. Serdjukovs reformering av de Väpnade styrkorna – huvuddragen.

Fritz, M. 1982. Vad kostade beredskapen? I Sveriges militära beredskap 1939-1945. Wangel, C.A. (red). Militärhistoriska förlaget. Stockholm.

Försvarsdepartementet. 1972. System 37 Viggen – Information sammanställd inom Försvarsdepartementet.

Försvarshögskolan m.fl. 2004. Fel sort och för mycket ? Arméns avvägningsfrågor under det kalla kriget. Vittnesseminarium armén. Försvaret och det kalla kriget (FOKK), publikation nr 1.

Försvarsmaktens årsredovisning 1999.

Försvarsmaktens årsredovisning 2000.

Försvarsmaktens årsredovisning 2001.

Försvarsmaktens årsredovisning 2002.
Försvarsmaktens årsredovisning 2003.
Försvarsmaktens årsredovisning 2004.
Försvarsmaktens årsredovisning 2005.
Försvarsmaktens årsredovisning 2006.
Försvarsmaktens årsredovisning 2007.
Försvarsmaktens årsredovisning 2008.
Försvarsmaktens årsredovisning 2009.
Försvarsmakten. 2010. Rapport från perspektivstudien 2009 – Det militärstrategiska utfallsrummet.
Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011.
Gard, H. & Gustavsson, B. Kvalitet – kvantitet inom armén. Årsberättelse 1987 i avdelning IV. KkrvA handlingar 1987, s. 337- 363.
Grive, E. 1991. Yrkesofficerares förtida avgångar – en deskriptiv undersökning under åren 1984 – 1989. FOA Rapport C 10340 – 1.3.
Gustafsson, B. 2009. Svensk försvarspolitik 1965-1965. KkrvA handlingar och tidskrift 2009, nr.4, s. 51-64.
Gyldén, N. 1994. Sweden´s Security and Defence Policy – through the Cold War and towards the Turn of the Century. Ministry of Defence. Stockholm.
Holmgren, G. 2009. Materielförsörjning till det svenska försvaret förr, nu och i framtiden. Tidskrift i sjöväsendet. Nr 4 2009.
Hosinsky, M. m.fl. 1986. Flyttning och nedläggning av fredsförband. Del 2: Försvarsekonomiska konsekvenser. FOA Rapport C 10275 – M 5.
Lagercrantz, A. 2005. Över blockgränsen. Samarbete mellan centerpartiet och socialdemokraterna 1995-1998. Gidlunds.
Löfstedt, H. & Nordlund, P. 2005. Verksamhetslogik inom det militära försvaret. FOI Memo 1546.
The Military Balance 2010. The International Institute for Strategic Studies. London. Routledge.
Moore, M. 2009. Den oförklarade förklaringsmodellen. Inträdesanförande i Kungl Krigsvetenskapsakademien avd III den 6 oktober 2009 av Michael Moore. KkrvA handlingar och tidskrift 2009, nr.5, s. 19-36.
Nordlund, P. m.fl. 2004. Strategisk styrning inom det militära försvaret. FOI Memo 1160.

Nordlund, P., Löfstedt, H. & Öström, B. 2008. Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser. FOI-rapport 2453.
Nordlund, P., Wiklund, M. & Öström, B. 2009. Det svenska försvarets anslagsutveckling – Kostnadsutveckling och priskompensation. FOI-rapport 2694.
Nordlund, P., Åkerström, J, & Lusua, J. 2009. Internationella jämförelser – Försvarsekonomi. FOI memo 2943.
Nordlund, P., Lusua, J. & Wiklund, M. 2010. Skott mot rörligt mål – Nyckeltal för styrning av försvar i förändring. FOI-rapport 2973.
Nothin, T. 1966. Hågkomster. Stockholm. Natur och kultur.
Petri, G. 1988. Att reformera försvarsmakten. Inträdesanförande 88-04-19 av generaldirektör Gunnar Petri. KkrvA handlingar 1988, s. 107- 117.
Riksrevisionen. 2009. Revisionsrapport – Försvarsmaktens årsredovisning 2008. Dnr 32-2008-0655-3.
Riksrevisionsverket. 2003. Försvarets omstrukturering – Granskning av planering och genomförande. RRV 2003:20.
Rundquist m.fl. 1988. Tjugo år med FRI. Stencil.
Sköld, N. 1989. Säkerhetspolitik, strategi, operationer. Några tankar om utvecklingen i Sverige sedan 1945. Försvar i nutid 4/89.
Sköld, N. 1990. I fredens tjänst. Sveriges medverkan i Förenta Nationernas fredsbevarande styrka i Mellanöstern 1956-57. Almkvist & Wiksell international. Stockholm.
Statskontoret. 2010. Omställning av det militära försvaret – Status i juni 2009. Statskontoret 2009:11.
Svenskt näringsliv. 2008. Fakta om löner och arbetstider.
Swedish Security & Defence Industry. 2010. Facts 2009 – 2010.
Wiktorin, O. 1988. Försvarsplanering – det omöjligas konst. Inträdesanförande 88-11-11 av generalmajor Owe Wiktorin. KkrvaA handlingar 1988, s. 329-339.
Överbefälhavaren. 1985. ÖB Perspektivplan 85.
Överbefälhavaren. 1988a. Försvarsmaktsidé 2000.
Överbefälhavaren. 1988b. FU 88 delrapport. Försvarsmaktens befälsförsörjning – en idébild.
Överbefälhavaren. 1988c. FU 88 delrapport. Armén mot sekelskiftet.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.

- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvars-utkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School´s Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostads-finansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvars-fördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagis och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.

- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?

- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.

- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetsmått.
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödets effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetsmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparingsteknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetsutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.

- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?

- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.