

Försvarets förmåga till uthålliga insatser

RIR 2013:22



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 331 8

RIR 2013:22

FOTO: COMBAT CAMERA/FÖRSVARSMAKTEN

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2013



RiR 2013:22

Försvarets förmåga till uthålliga insatser





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-12-09

DNR: 31-2012-0189

RIR 2013:22

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Försvarsmakten och Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Försvarsmakten och regeringen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Eero Marttinen* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Alexander von Gussich* och revisionsledare *Martin Talvik* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Eero Marttinen

För kännedom:

Regeringen, Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet.

Försvarsmakten.



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	15
1.2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsningar	16
1.3 Definition av centrala begrepp	17
1.4 Bedömningsgrunder	18
1.5 Metod och genomförande	20
1.6 Problem med att få ett rättvisande underlag	23
2 Svenska internationella och nationella insatser med militära förband	25
2.1 Sverige har en lång historia av att delta i internationella insatser	25
2.2 Den politiska berednings- och beslutsprocessen	25
2.3 Genomförda insatser under 2000-talet	28
2.4 Nationella insatser	29
3 Försvarsmaktens bedömning av förmåga till uthålliga insatser	31
3.1 Kravet på att kunna ha cirka 2 000 personer ute i insats	32
3.2 Antal förbandsenheter Försvarsmakten haft ute i insatser och planerar framöver för	33
3.3 Förmågan att periodvis upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap	34
3.4 Övrig redovisning av förmåga enligt Försvarsmaktens instruktion	35
3.5 Försvarsmaktens summering i Insatsorganisationsvärderingen av sin förmåga till internationella insatser	35
3.6 Förband i olika styrkeregister	35
3.7 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	36
4 Försvarsmaktens övergripande och förberedande planering för internationella insatser	37
4.1 Försvarsmaktens strategiska inriktningar	37
4.2 Regeringens planeringsanvisningar för försvarsplanering	38
4.3 Försvarsmaktens försvarsplanering och spel	38
4.4 Försvarsplaner och Försvarsmaktens utvecklingsplaner	39
4.5 Konsekvenser av bristfällig planering	40
4.6 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	40

forts.

5	Personalbehov och tillgångar	43
5.1	Utgångspunkter och avgränsningar	43
5.2	Personalbehov och personaltillgångar på förbandsnivå – markbaserade insatser	48
5.3	Personalbehov på befattnings- och kompetensnivå – markstridskrafterna	54
5.4	Personal i Flygvapnet – behov och tillgångar	60
5.5	Personal i Marinen – behov och tillgångar	61
5.6	Sammanfattande slutsatser	62
6	Materiel över tiden i insatser – behov och tillgångar	67
6.1	Utgångspunkter	67
6.2	Materielbehov på förbandsnivå	71
6.3	Materieluppfyllnad på objektsnivå	71
6.4	Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	74
7	Regeringens inriktning och styrning av Försvarsmakten och rapporteringen till riksdagen	77
7.1	Fastställandet av mål och krav	77
7.2	Regeringens rapportering till riksdagen	82
7.3	Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	83
8	Slutsatser och rekommendationer	85
8.1	Riksrevisionens sammanfattande bedömning	86
8.2	Försvarsmakten behöver utveckla sin metod att redovisa och värdera förmågan till insatser	87
8.3	Otillräcklig planering ger bristande förutsättningar för insatsverksamheten	88
8.4	Det finns betydande brister på personal och förbandsenheter	89
8.5	Tillgången på materiel riskerar att bli gränssättande för insatser	92
8.6	Regeringen har delvis gett oklara förutsättningar för insatsverksamheten	94
8.7	Rekommendationer	95
	Källförteckning	97

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om Försvarsmakten har förmåga att uthålligt genomföra insatser i den mängd och inriktning som regeringen och riksdagen har beslutat. Riksrevisionen har också granskat om regeringen gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar att planera och genomföra en insatsverksamhet som är uthållig och om erfarenheter har tagits tillvara och återredovisats.

Granskningens bakgrund

En av Försvarsmaktens huvuduppgifter är att försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt¹.

Av den försvarspolitiska inriktningspropositionen² framgår att Försvarsmakten ska ha förmåga att påbörja en insats omedelbart efter beslut, kunna genomföra kortvariga insatser samt uthålligt delta i långvariga insatser och över tiden hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt. Försvarsmakten ska även kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser, varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek, samt kunna genomföra strid över hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer.

En granskning av uthålligheten i Försvarsmaktens insatsverksamhet är nödvändig för att kunna bedöma om reformeringen av försvaret genomförs så som riksdagen avsett. Ingen oberoende instans har tidigare granskat uthålligheten i Försvarsmaktens insatsverksamhet. Således föreligger en kunskapslucka om en central del av den svenska försvarsverksamheten.

Syftet med granskningen är att bedöma om Försvarsmakten har en operativ förmåga som kan upprätthållas över tiden i pågående insatser och om det sker på ett effektivt sätt. Fokus ligger i första hand på de förutsättningar som Försvarsmakten har för att kunna bedriva en uthållig insatsverksamhet. Granskningen omfattar inte effekter i genomförda eller pågående militära insatser. Granskningen omfattar heller inte förutsättningarna efter ett regeringsbeslut om höjd beredskap.

¹ Därutöver ska Försvarsmakten kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen. Försvarsmakten ska även med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.

² Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar. bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

Granskningen svarar på följande frågor:

- 1 Har Försvarsmakten förmåga att uthålligt över tiden och effektivt genomföra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat om och har erfarenheter tagits om hand?
- 2 Har regeringen gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar att planera och genomföra en insatsverksamhet av hög kvalitet över tiden samt redovisat resultatet för riksdagen?

För att besvara revisionsfrågorna har Riksrevisionen granskat planering och förberedelser för insatser och för införande av den försvarsreform som riksdagen har beslutat. Riksrevisionen har även granskat Försvarsmaktens behov och tillgångar när det gäller såväl personal som materiel samt uppföljning och återföring av erfarenheter från genomförda insatser. Vidare har Riksrevisionen granskat hur tydliga de mål och krav är som regeringen formulerat för verksamheten samt på vilket sätt regeringen följer upp hur insatsverksamheten utvecklas över tiden och redovisar detta till riksdagen.

I granskningen av tillgången på personal och materiel har Riksrevisionen utgått från underlag som Försvarsmakten lämnat om behov av och tillgångar till olika personalkategorier och den typ av materiel som behövs i insatser inklusive beställd och planerad anskaffning av sådan materiel.

Intervjuer har genomförts med företrädare för Försvarsmakten på central nivå vid Försvarsmaktens högkvarter samt lokalt vid besök på förband och utbildningsenheter.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Försvarsmakten varken idag eller de närmaste åren kommer att kunna nå upp till de krav på insatsverksamheten som regeringen och riksdagen beslutat. Riksrevisionen bedömer även att förmågan är bristfällig att leva upp till kraven då insatsorganisation 2014 ska vara fullt införd.

Riksrevisionens granskning visar att det inte finns tillräckligt med personal och materiel för att samtidigt klara de uppgifter Försvarsmakten har vad avser insatser, beredskap och utveckling. Riksrevisionen har funnit att antalet tillgängliga och planerade markoperativa bataljoner samt antalet stöd- och funktionsförband är gränssättande på ett sätt som gör att målen inte heller på sikt kan uppnås. Riksrevisionen bedömer dessutom att antalet kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) inte räcker till för att både kunna fullgöra nationella uppgifter och genomföra insatser utomlands. Vidare saknas ett betydande antal nyckelkompetenser i insatsorganisationen och måste därmed rekryteras i särskild ordning.

Riksrevisionens beräkningar visar även att Försvarsmaktens materiel inte räcker till för att fullt ut genomföra både nationella och internationella uppgifter i den omfattning som regeringen och riksdagen beslutat. Ytterligare en försvårande omständighet är enligt Försvarsmakten att en långsiktig obalans råder inom både förbands- och materielanslaget. Detta kan medföra att nyrekryteringar av personal och planerade anskaffningar av materiel inte fullföljs³.

Det saknas även en operativ planering som avser samtliga de krav som regeringen och riksdagen ställer på insatsverksamheten. Därtill bedömer Riksrevisionen att regeringens styrning delvis är otydlig och otillräcklig samt att redovisningen till riksdagen i vissa delar är ofullständig.

Nedan utvecklas slutsatserna närmare.

Försvarsmakten behöver utveckla sin metod att redovisa och värdera förmågan till insatser

Riksrevisionen anser att det är viktigt att regeringen och riksdagen får en fullständig och rättvisande bild av Försvarsmaktens förmåga. Granskningen visar att Försvarsmakten i årsredovisningen inte har gjort bedömningar av förmåga utifrån samtliga de krav på förmåga som finns i regleringsbrev och instruktion. Detta gäller framför allt kravet att på några års sikt ha förmåga att hålla cirka 2 000 personer insatta i upp till fyra samtidiga insatser, varav minst en är av bataljonsstridsgrupps storlek.

Dessa brister i värderingen får till konsekvens att det är svårt att i nuläget och på sikt få en riktig bild av förmågan. Planeringen riskerar därmed att försämrats och det blir svårare att göra rätt prioriteringar. I förlängningen blir det underlag som regeringen och riksdagen har att utöva sin kontroll och sin uppföljning emot ofullständigt.

Otillräcklig planering ger bristande förutsättningar för insatsverksamheten

Försvarsmakten ska enligt sin instruktion⁴ ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet.

Riksrevisionen har funnit att det saknas planering för ett scenario som avser samtliga de krav som regeringen och riksdagen ställer på insatsverksamheten, såsom t.ex. planering för upp till fyra samtidiga insatser över tiden med cirka 2 000 personer insatta. Riksrevisionen menar att Försvarsmakten bör ta initiativ till sådan planering.

³ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014. Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (2013-02-28, HKV 23 381:53871). Försvarsmaktens svar på uppdrag till Försvarsmakten angående Personalförsörjning (2013-08-26, HKV 23 321:55190). Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013 (2013-10-01, FM 2013-276:1).

⁴ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Riksrevisionen har vidare funnit att när Försvarsmakten omsätter regeringens mål och krav i planering av insatsverksamheten avviker Försvarsmakten delvis från vad regeringen angivit och planerar för en verksamhet som i flera avseenden innebär en lägre ambitionsnivå. Det gäller t.ex. antalet personer och antalet förband som ska kunna användas i insatser.

Det finns betydande brister på personal och förbandsenheter

Granskningen visar att Försvarsmakten inte i närtid har personal i tillräckligt antal och med rätt kompetens för att göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat. Antalet tillgängliga markoperativa bataljoner och stödjande funktionsförband (t.ex. artilleri-, luftvärns- och ingenjörförband) är här direkt gränssättande. De markoperativa bataljonerna (manöverbataljonerna) och de stödjande funktionsförbanden är inte uppfyllda och samövade i den utsträckning som skulle behövas.

Ytterligare en anledning till att det idag är svårt för Försvarsmakten att leva upp till kravet på insatser och beslutad beredskap är att drygt hälften av den personal som har en sådan kompetens som är särskilt viktig för insatsförbanden saknas. Det gäller till exempel sjukvårdspersonal och kvalificerade tekniker av olika slag.

Riksrevisionen bedömer även att det finns en bristande förmåga att leva upp till kraven då insatsorganisation 2014 på sikt är färdigställd. En första försvårande faktor är det begränsade antalet manöverbataljoner i kombination med att dessa till stora delar planeras bestå av tidsbegränsat anställda av kategorin gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T), vilka inte kan tjänstgöra så frekvent som skulle behövas. En annan försvårande faktor är det begränsade antalet stödjande funktionsförband, vilka samtidigt behövs för nationella uppgifter.

Vid sidan om de problem som nämnts ovan kan Försvarsmakten på sikt få problem med att tillräckligt snabbt rekrytera nyckelkompetenser när behov av insatser uppstår. Vad Riksrevisionen kunnat se finns det inte en samlad strategi för hur tillförseln av personal till insatser i rätt antal och med rätt kompetens ska gå till.

Tillgången på materiel riskerar att bli gränssättande för insatser

Riksrevisionens beräkningar visar att det generellt finns brister på viktig materiel i insatsorganisationen. En betydande del av den materiel som har bedömts viktig vid kravsättningen av insatsorganisationen (s.k. organisations- och effektbestämmande materiel, OE-materiel) saknas. Detta riskerar att begränsa möjligheterna att kunna genomföra flera och uthålliga insatser samtidigt som en nationell beredskap ska upprätthållas. Bristerna i materiel blir än mer kännbara när det gäller tillgången till sådan materiel som är särskilt viktig i insatser. Här visar de beräkningar som Riksrevisionen gjort, att det saknas en än högre andel av denna materiel.

Försvarmakten kan göra flera internationella och större insatser, men bara under förutsättning att de nationella beredskapsförbanden och övriga förband i insatsorganisationen då avstår från för dem viktig materiel. Konsekvenserna blir då att den nationella beredskapen påverkas negativt och att utvecklingen av övriga förband skjuts på framtiden. Riksrevisionen har funnit att det saknas en tydlig övergripande prioritering för sådana fall där Försvarmakten måste välja mellan att delta i internationella insatser eller upprätthålla nationell beredskap.

Den systematiska uppföljningen av slitage är även bristfällig inom Försvarmakten. Det innebär att man i planeringssammanhang inte vet särskilt mycket om hur slitaget i internationella insatser påverkar det sammantagna behovet av materiel.

Den kontroll Försvarmakten har haft över tillgänglig materiel har i granskningen också visat sig vara bristfällig. Det underlag som hämtats från informationssystem som Försvarmakten använder för att behovsätta och tillgångsredovisa materiel innehåller väsentliga brister.

Regeringen har delvis gett oklara förutsättningar för insatsverksamheten

Riksrevisionen anser att regeringen inte gett Försvarmakten alla de förutsättningar som behövs för en effektiv insatsverksamhet. Det finns delar av styrningen som är oklara, t.ex. när det gäller innebörden i vissa centrala begrepp såsom ”insatser”, ”uthålligt” och ”över tiden”. Det innebär att det delvis lämnas till Försvarmakten att tolka vad som menas med viktiga begrepp som avser kapacitet och förmåga, och som påverkar den verksamhet som Försvarmakten bygger upp.

Riksrevisionen har också funnit att regeringen och Försvarmakten inte tagit fram ett planeringsscenario som avser samtliga de krav som ställs på storlek och antal insatser i den försvarspolitiska propositionen⁵, inriktningsbeslutet och regleringsbrevet för Försvarmakten.

Regeringen har inte begärt att Försvarmakten ska redovisa förmåga mot samtliga de krav som anges i den försvarspolitiska propositionen. Försvarmakten bedömer heller inte själva i årsredovisningarna vilken förmåga de har att på några års sikt uppnå samtliga mål och krav.

Regeringen har heller inte redovisat en samlad och fullständig bild till riksdagen, utifrån alla de mål och krav som ställs på insatsverksamheten. Rapporteringen har varit av övergripande karaktär med en översiktlig redogörelse av deltagande i insatser under respektive år. Däremot redovisas t.ex. inte i vilken grad Försvarmakten har en förmåga att uppnå de specifika tids- och antalskrav som regeringen och riksdagen fastställt. Med tanke på att regeringen angivit kraven på insatsverksamheten så detaljerat i den

⁵ Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar. bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

försvarspolitiska propositionen anser Riksrevisionen det motiverat med en tydligare redovisning mot samtliga mål och krav.

Rekommendationer

Regeringen bör

- se till att en operativ studie görs över vilka krav som ska gälla framöver för insatsverksamheten, särskilt när det gäller insatsorganisationens utformning, bemanning och materielförsörjning. Häri bör ingå att klargöra vilken långsiktig och övergripande prioritering som ska gälla mellan insatser nationellt och internationellt, beredskap samt utveckling av insatsorganisationen.
- förtydliga viktiga begrepp i styrningen såsom ”insatser”, ”uthålligt” och ”över tiden” och klargöra vilka tids- och antalskrav som ska gälla för Försvarens insatsverksamhet. Häri bör ingå att tydliggöra om personer som deltar i nationella insatser, i en EU Battle group och i räddnings-, evakuerings- och förstärkningsoperationer ska räknas in i kravet på cirka 2 000 personer i insatser.
- ställa tydligare krav på Försvarens åiterrapportering avseende samtliga mål och krav för insatsverksamheten och redovisa detta till riksdagen.

Försvarens bör

- utveckla sina metoder att värdera förmågan att genomföra insatser utifrån samtliga mål och krav för insatsverksamheten som regeringen och riksdagen beslutat om.
- på eget initiativ i operativa studier och spel pröva förutsättningarna och vad som är gränssättande för att genomföra en insatsverksamhet i den omfattning och med den inriktning som regeringen och riksdagen beslutat om, särskilt när det gäller förbandsenheter, personalkategorier och viktig materiel samt informera regeringen om resultatet.
- säkerställa att myndigheten i arbetet med att ta fram förbandsmålsättningar omhändertar behoven av kompetens och viktigare materiel för internationella insatser. Häri bör ingå att ställa samman och analysera erfarenheterna av användning och slitage på insatsmateriel i genomförda insatser.
- ta fram en samlad strategi för hur tillförseeln av personal till insatser i rätt antal och med rätt kompetens ska gå till, vilka särskilda kategorier som behöver tillkomma i insatser, när de ska rekryteras och på vilka sätt.
- utveckla hanteringen och kvalitetssäkringen av grunddata om personal och materiel. Här bör ingå att se till att samma kategorisering av kompetens används i Försvarens personaladministrativa IT-system (Prio) och i insatsorganisationens register (IOR) och att säkerställa att uppgifter om behov och tillgångar på materiel inom olika förband finns lätt tillgängliga.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Det svenska försvaret ska enligt riksdagens beslut den 16 juni 2009⁶ ställas om från ett invasionsförsvaret som bygger på pliktlagstiftning till ett flexibelt, tillgängligt och användbart insatsförsvaret som bygger på frivillighet och till stor del på kontraktsanställd personal. En av huvuduppgifterna är att försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet⁷.

Av den proposition⁸ som riksdagsbeslutet baserades på framgår att Försvarmakten ska ha förmåga att påbörja en insats omedelbart efter beslut, genomföra kortvariga insatser samt uthålligt delta i långvariga insatser och över tiden hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt. Försvarmakten ska även kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser, varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek, samt kunna genomföra strid över hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. I regleringsbrevet från och med år 2010 tillkommer ett tidskrav. Där sägs att Försvarmakten under år 2010 ska utveckla sin förmåga att på några års sikt kunna leva upp till kravet på att ha cirka 2 000 personer insatta och kunna delta i upp till fyra förbandsenheter, varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgrupps storlek.

Under perioden 2009 till 2013 har Försvarmakten genomfört långvariga insatser i till exempel Afghanistan (ISAF) och i Kosovo (KFOR) samt kortare insatser i Adenviken (ATALANTA) och i Libyen.

En granskning av uthålligheten i Försvarmaktens insatsverksamhet är nödvändig för att kunna bedöma om reformeringen av försvaret genomförs så som riksdagen avsett. Ingen oberoende instans har granskat uthålligheten i insatsverksamheten. Försvarmakten har heller inte själva gjort någon sådan utvärdering. Således föreligger en kunskapslucka om en central del av den

⁶ Bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

⁷ Därutöver ska Försvarmakten bland annat kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt kunna lämna stöd till civil verksamhet.

⁸ Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar. bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

svenska försvarsverksamheten. Det är viktigt att alla kärnverksamheter inom Försvarsmakten utvärderas inför ett nytt försvarspolitiskt inriktningsbeslut 2015.

Vår förstudie indikerade att den förmåga till uthålliga insatser som riksdagen och regeringen ställt krav på endast delvis har uppnåtts. Någon betydande ökning av volymen på insatser har inte skett under perioden 2009 till 2012. Antalet personer i insatser har legat kvar på cirka 1 000 personer och på i genomsnitt två förbandsinsatser om året. Inriktningen 2012 har varit att ha cirka 660 personer ute i insatser med trupp. En förklaring till detta är att riksdag och regering hittills inte beslutat om fler insatser. Försvarsmaktens planering⁹ indikerar dock att man inte i närtid kommer att klara av det krav på insatser i den omfattning regeringen angivit i regleringsbrevet från 2010 och framåt. Det är framförallt problem att uthålligt och effektivt försörja insatsförbanden med personal och materiel. Det gäller till exempel en brist på vissa viktiga kompetenser och organisations- och effektbestämmande materiel.

Regeringen har inte ställt krav i regleringsbrevet på att Försvarsmakten redovisar utvecklingsläget för den samlade förmågan till uthålliga insatser i enlighet med riksdagsbeslutet från år 2009. Regeringen har dock från och med regleringsbrev 2010 begärt in en mer allmänt hållen redovisning av hur Försvarsmaktens insatsorganisation utvecklas. Av redovisningen ska framgå hur förmågan till insatser utvecklats under året och hur den planerade utvecklingen kommer att se ut, dock inte specifikt vad gäller krav på cirka 2 000 personer insatta och i upp till fyra simultana insatser.

1.2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsningar

Syftet med granskningen är att bedöma om Försvarsmakten har en operativ förmåga som kan upprätthållas över tiden i pågående insatser och om det sker på ett effektivt sätt.

Revisionsfrågorna är:

1. Har Försvarsmakten förmåga att uthålligt över tiden och effektivt genomföra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat om och har erfarenheter tagits om hand?
2. Har regeringen gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar att planera och genomföra en insatsverksamhet av hög kvalitet över tiden samt redovisat resultatet till riksdagen?

I granskningen ligger fokus på de förutsättningar som Försvarsmakten har för att kunna bedriva en uthållig insatsverksamhet. Granskningen omfattar inte

⁹ FMUP 2010–2014, Insatsorganisationsvärdering 2012.

effekter i genomförda eller pågående militära insatser. Granskningen omfattar heller inte förutsättningarna efter ett regeringsbeslut om höjd beredskap.

Vi belyser i första hand planering och förberedelser för insatser och för införande av insatsorganisation 2014, Försvarmaktens behov och tillgångar när det gäller såväl personal som materiel samt uppföljning och återföring av erfarenheter från genomförda insatser.

Vad gäller regeringen granskas dels hur tydliga de mål och krav är som regeringen formulerat för uthålligheten i Försvarmaktens insatser och om de hänger samman, dels om regeringen följer upp hur uthålligheten utvecklats över tiden och redovisar detta till riksdagen.

Som underlag för att kunna dra slutsatser om Försvarmaktens förutsättningar att göra framtida insatser har vi studerat erfarenheterna av de insatser som Försvarmakten genomfört under senare år. Fokus är på insatserna i Afghanistan, Adenviken, Libyen, Kosovo, Sudan och Tchad. I analysen inkluderas också erfarenheter från Riksrevisionens granskningar av Nordic battlegroup 11 (NBG 11)¹⁰. Vi studerar endast insatser som omfattar väpnade förband, dvs. inte insatser som genomförs för att hantera incidenter eller bidrag med militär personal som inte är förbandsbidrag¹¹. Vi har heller inte närmare granskat de insatser Försvarmakten gör i samband med bevakning, beredskap och territoriell integritet samt stöd till samhället. Försvarmakten redovisar att sådana insatser görs av cirka 300 personer varje år. Fokus i granskningen är på internationella insatser. När slutsatser dras i rapporten ta vi dock hänsyn till att Försvarmakten anger att 300 personer är insatta nationellt. Granskningen omfattar i första hand Försvarmakten och regeringen (Försvarsdepartementet).

1.3 Definition av centrala begrepp

Insatser

Försvarmakten genomför insatser för att lösa en viss försvarsuppgift. Försvarmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser med militär trupp nationellt och internationellt. I nuvarande beredskapsläge gör Försvarmakten främst insatser internationellt. Försvarmakten menar också att man gör insatser nationellt i samband med att beredskap upprätthålls. I nationella insatser räknar man också in bevakningsuppgifter och stöd till det civila samhället. Försvarmakten redovisar i Försvarmaktens utvecklingsplan för 2013 att det finns planer för sådana nationella insatser som omfattar cirka 300 personer.

¹⁰ Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011 (RiR 2012:11).

¹¹ Till exempel militära observatörer, enskilda officerare som ingått i staber och militära rådgivare.

Insatsorganisationen

Insatsorganisationen är en övergripande benämning på Försvarsmaktens staber och krigsförband som används när det krävs en insats med militära resurser. Insatsorganisationen består av Överbefälhavaren (ÖB) med högkvarteret samt krigsförbanden inklusive hemvärnsförbanden.

Uthållighet över tiden

Med uthållighet menas Försvarsmaktens förmåga att stadigvarande över tiden kunna delta i insatser. Uthållighet skapas genom att ständigt ha tillgänglig personal och materiel i insatsorganisationen för att kunna rotera insatser samt genom att ha tillräckliga fysiska medel som hälso- och sjukvård, transporter, förnödenheter och tekniskt underhåll tillgängliga.

Förmåga

Med förmåga avses att ha kompetens och resurser i tillräcklig mängd för att kunna lösa givna uppgifter under givna betingelser.

1.4 Bedömningsgrunder

Granskningen utgår ifrån de övergripande mål och krav som riksdagen och regeringen fastställt för insatsverksamheten i riksdagsbeslutet, inriktningsbeslut, instruktioner och regleringsbrev samt vissa särskilda beslut som ÖB fattat om insats- och beredskapsverksamheten.

I riksdagsbeslutet från år 2009¹² slås fast att Sveriges engagemang i fredsfrämjande insatser under EU:s, FN:s och Natos ledning bör fortsätta att öka. Det leder enligt beslutet till ökad säkerhet, verkar konfliktförebyggande, bidrar till att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet samt skapar förutsättningar för hållbar fattigdomsbekämpning och utveckling. Genom att använda vårt militära försvar för att bidra till att hantera dagens utmaningar och hot får Försvarsmakten operativa erfarenheter, för att även i framtiden enskilt och tillsammans med andra kunna främja målen för vår säkerhet.

Av den försvarspolitiska inriktningsproposition som riksdagsbeslutet baserades på¹³ och som sedan beslutats i instruktion, inriktningsbeslut och regleringsbrev för Försvarsmakten, framgår att Försvarsmakten bör ha förmåga att hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt. Försvarsmakten ska också kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser, varav minst en ska kunna

¹² Bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

¹³ Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar. Bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

vara av bataljonsstridsgruppsstorlek, och periodvis kunna upprätthålla en snabbinsatsberedskap av typ NBG¹⁴ samt påbörja en insats omedelbart efter beslut. I Försvarmaktens regleringsbrev för år 2010 tillkommer ett tidskrav. Där anges att Försvarmakten under år 2010 ska utveckla sin förmåga för att, i enlighet med riksdagsbeslutet, på några års sikt ha förmåga att uppfylla kravet på att kontinuerligt ha 2 000 personer ute i insats och delta i upp till fyra förbandsinsatser. Tidskravet återkommer i regleringsbreven för 2011–2013.

Försvarmakten ska också enligt inriktningspropositionen kunna förebygga konflikter och verka vid alla konfliktnivåer samt ha förmåga att genomföra såväl kortvariga som långvariga insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor. Vidare ska Försvarmakten kunna genomföra räddnings-, evakuerings- och förstärkningsinsatser, kunna stödja och genomföra insatser för att bidra till uppbyggnaden av andra länders försvarsförmåga och ge militärt stöd samt ha en operativ planering. Försvarmakten ska slutligen ha förmåga att med hög beredskap kunna genomföra underrättelse- och säkerhetsoperationer.

I inriktningspropositionen anges också att tid för återhämtning m.m. efter insatser ska inplaneras och att Försvarmakten i möjligaste mån ska använda hela och över tiden sammanhållna förband vid rotationer, dvs. när ett nytt förband tar över en uppgift. Där sägs också att den huvudsakliga inriktningen bör vara på markstridskrafter i insatserna och att insatserna ska ske företrädevis med större förband. Vad gäller andelen kontinuerligt anställda anges i propositionen att denna ska vara högst 25 procent av antalet gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) totalt inom markstridskrafterna (något högre om uppgifterna kräver det).

Möjligheterna att göra insatser påverkas också av vilken nationell beredskap som Försvarmakten ska upprätthålla. I regleringsbrev för 2013 anges att en bataljonsstridsgrupp, med delar från olika manöverbataljoner, ska finnas tillgänglig från den 1 januari 2013, och därutöver ska ett skyttekompani stå i beredskap för att kunna stödja en stridsgrupp från den 1 juli 2013. Vidare ska Försvarmakten vidta åtgärder för att en bataljonsstridsgrupp, där kärnan av stridsgruppen i huvudsak består av en manöverbataljon, ska kunna stå i hög beredskap från och med den 1 januari 2014. Förband inom bataljonsstridsgrupperna ska vara samövade. ÖB har också fastställt vissa krav på beredskapsförbandens bemanning.

Av riksdagsbetänkanden¹⁵ framgår också att målen för statliga verksamheter generellt måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull och för att målen ska kunna ställas i relation till kostnaderna. Styrningen av statsförvaltningen bör enligt

¹⁴ Nordic battle group (EU stridsgrupp).

¹⁵ Bet. 2000/01:FiU20, rskr. 101, bet. 2003/04:JU1.

riksdagen även vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, vara verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk.

Vissa rimlighetsbedömningar görs också utifrån budgetlagen, myndighetsförordningen och andra styrdokument för statsförvaltningen.

1.5 Metod och genomförande

För att kunna besvara revisionsfrågorna har vi gått igenom de beslut om krav på insatsverksamheten som fattats av regeringen och riksdagen i propositioner, riksdagsbeslut och särskilda regeringsbeslut samt vad som anges i lagstiftning och förordningar. Vi har vidare studerat de strategiska inriktningar och den planering och uppföljning som Försvarsmakten tagit fram under senare år. Vi har också analyserat på vilket sätt Försvarsmakten tolkat styrningen från riksdagen och regeringen. Granskningen omfattar såväl centrala styrdokument som planer för ett urval av enskilda förband och utbildningsenheter.

Vi har också tagit del av den planering som genomförts av Försvarsmakten inför insatser inklusive de förfrågningar som regeringen ställt till Försvarsmakten och de svar som myndigheten lämnat om förmåga till insatser. Den rapportering som skett under insatser samt de slutrapporter som lämnats efter genomförda insatser under senare år har också ingått i underlaget. Utöver detta har vi deltagit i ett kunskapsöverföringsseminarium som Försvarsmakten genomfört efter insats.

Intervjuer har genomförts med företrädare för Försvarsmakten, både på central nivå i staber inom Försvarsmaktens högkvarter, och på lokal nivå vid besök ute på förband och med företrädare för manöverbataljoner¹⁶ och utbildningsenheter.

För att pröva var gränserna går för Försvarsmaktens förmåga att genomföra insatser har vi satt ihop paket av olika tänkbara insatser som motsvarar det antal och den omfattning som riksdagen och regeringen angivit. Insatspaketen baseras på uppgifter om personal- och materielbehov i fem insatser som Försvarsmakten genomfört under de senaste åren. Dessa är den svenska insatsen i Afghanistan (FS24), Tjugoandra kosovostyrkan (KS22), Insatsen i Sudan (SU01), Insatsen i Tchad (TD01) samt Nordic Battlegroup (NBG11). Dessutom har en mekaniserad bataljon tagits med för att komplettera med behov i nationella insatser. Utifrån detta underlag har vi sedan gjort beräkningar av befintliga tillgångar mot identifierade behov.

¹⁶ I och med Försvarsbeslutet 2009 beslutades att försvarsmakten skulle sätta upp åtta moderna och likformiga mekaniserade bataljoner som kärnan i det nya professionella insatsförsvaret.

Följande paket av insatser används som underlag för analys:

- Paket 1 – FS 24, NBG 11, KS 22, 1 MEK
- Paket 2 – FS 24, KS 22, 1 MEK
- Paket 3 – FS 24, NBG 11, KS 22, SU 01, TD 01
- Paket 4 – FS 24, KS 22, SU 01, TD 01
- Paket 5 – KS 22 x 1, SU 01 x 2, TD 01 x 2, NBG 11 x 1
- Paket 6 – KS 22 x 1, SU 01 x 2, TD 01 x 2
- Paket 7 – FS 24, KS22, TD 01, NBG 11
- Paket 8 – FS 24, KS 22, TD 01
- Paket 9 – FS 24, KS 22, NBG 11
- Paket 10 – FS 24, KS 22

Paket 3 och paket 5 ska ses som fyra förbandsinsatser sammantaget, dvs. KS 22, och tre ytterligare insatser som består av det dubbla antalet personer av det som är behovssatt i SU 01 respektive TD 01. Detta ryms inom ramen för kravet på antal insatta. Det minsta paketet (Paket 10) består av cirka 850 personer totalt.

Vi är medvetna om att det kan finnas möjliga felkällor så som t.ex. att personalrekryteringen för internationella insatser var annorlunda innan det nuvarande personalförsörjningssystemet infördes i Försvarmakten. Vi bedömer dock inte att skillnaderna är av avgörande betydelse för vår analys.

Den första revisionsfrågan, om Försvarmaktens förmåga, besvaras mer specifikt med hjälp av följande moment:

- a) Analys av om den övergripande försvars- och försvarmaktsplanering som Försvarmakten har bedrivit varit tillräckligt långsiktig och systematiskt genomförd och om den därmed kunnat bidra till att skapa goda förutsättningar för att uppnå de av regeringen fastställda insatsmålen. De dokument som analyseras är Försvarmaktens strategiska inriktning (fr.o.m. 2012), Förvarsplan 2010–2013, Försvarmaktens utvecklingsplaner fastställda åren 2010–2013 samt Försvarmaktens och Totalförsvarets forskningsinstitutets studier där insatsverksamheten står i fokus. Dessa dokumentstudier har kompletterats med intervjuer av de som varit ansvariga för att ta fram dokumenten. Vidare belyses planeringen av de enskilda insatserna via dokument och intervjuer.
- b) Försvarmaktens behov och tillgångar när det gäller personal har beräknats och bedömts utifrån de angivna paketen av faktiskt genomförda insatser, rotationstakt, andelar fast respektive tidvis anställda samt avgångar¹⁷. Behov av och tillgångar när det gäller särskilda kompetenser har bedömts utifrån jämförelser mellan de behov av

¹⁷ Källa: Rapporter om personalläget inom Försvarmakten.

personal som fastställts i form av en P-tabell-behov¹⁸ och registrerats i insatsorganisationens register (IOR) i samband med genomförda insatser och de tillgångar på personal och kompetens som anges i Försvarmaktens personal- och ekonomiadministrativa IT-system (Prio).

- c) De materiella förutsättningarna för att uppnå regeringens mål för insatser belyses huvudsakligen med uppgifter om Försvarmaktens samlade behov av materiel för att göra insatser¹⁹ och samtidigt fullgöra beredskapsuppgifter m.m. kontra tillgångar i ett urval av viktig materiel. Uppgifter om tillgångar hämtas bland annat ur Försvarmaktens datasystem för materiel (Lift).
- d) Granskningen av Försvarmaktens uppföljning och utvärdering av insatsverksamheten har främst gjorts genom dokumentstudier samt genomgångar av systemet för insatsorganisationsvärdering och rutiner för uppföljning av genomförda insatser.

Den andra revisionsfrågan, om regeringen har gett Försvarmakten tillräckliga förutsättningar att planera och genomföra en insatsverksamhet av hög kvalitet över tiden samt redovisat resultatet för riksdagen, besvaras främst via analyser av regeringens styrdokument och intervjuer med ansvariga inom bl.a. Försvarsdepartementet och Försvarmakten. Nedan preciseras revisionsfrågorna och metoderna för att besvara dem beskrivs kortfattat:

- a) Är de mål och krav som regeringen formulerat för uthålligheten i Försvarmaktens insatser tillräckligt tydliga och hänger de samman? Det bedöms utifrån dokumentstudier och analyser av regeringens inriktningsbeslut, Försvarmaktens instruktion och regleringsbrev samt genom intervjuer.
- b) Har regeringen följt upp hur uthålligheten i Försvarmaktens insatser och de grundläggande förutsättningarna som uthålligheten bygger på utvecklats över tiden och redovisat resultatet för riksdagen? Det undersöks utifrån studier av dokument och intervjuer.

¹⁸ Något förenklat kan man säga att P-tabell behov utgör ritningen för ett krigsförband vad gäller personalbehov. Tabellen redovisar t.ex. organisationsstruktur, tillhörande krigsbefattningar i form av krigsbefattningskod och krigsbefattningsbenämning. På samma sätt görs en genomgång av personalbehovet inför en insats och detta behov registreras även det som en P-tabell för varje insats.

¹⁹ Behovet baseras på erfarenheter från genomförda insatser.

1.6 Problem med att få ett rättvisande underlag

Sammantaget innebär ovanstående att en omfattande granskning av underlag har genomförts. Särskilda problem har uppkommit dels till följd av att informationen i underlagen är hemlig, dels beroende på att Försvarens informationssystem inte sinsemellan varit helt kompatibla. Underlagen har också innehållit betydande felkällor som har behövt korrigeras. Riksrevisionen begärde i december 2012 utdrag om behov av och tillgångar till personal och materiel ur Försvarens informationssystem för insatsorganisationen (IOR) samt datasystemet för materiel (Lift). Försvarens informationssystem lämnade underlag om personal och delar av underlaget om materiel med början i slutet på februari 2013. I slutet av maj fick Riksrevisionen huvuddelen av det underlag som begärts om materiel och som var avgörande för att kunna genomföra granskningen. Uppgifterna om behov och tillgångar som Försvarens informationssystem lämnat utgjorde underlag för Riksrevisionens beräkningar.

I början av juli 2013 fick Försvarens informationssystem ett rapportutkast för granskning. Försvarens informationssystem återkom med synpunkter i mitten av augusti. I de synpunkter som lämnades ifrågasatte Försvarens informationssystem om underlaget de tidigare lämnat höll för analys. Försvarens informationssystem påpekade att det fanns stora osäkerheter i underlaget och medverkade till att rätta underlaget.

Felkällorna i underlaget fanns enligt Försvarens informationssystem både i behovsättningen och inom tillgångsredovisningen. Felen på behovssidan bestod bland annat i att behoven av materiel satts för högt i förhållande till gällande instruktion samt att materielbehov som skulle tagits bort inte hade tagits bort. Andra felkällor var att materiel som har avbeställts fortfarande var behovssatt. På tillgångssidan fanns fel i att materielleveranser blivit försenade eller levererats men inte registrerats rätt i datasystemen. Det har behövts ett omfattande manuellt arbete för att rätta till dessa felkällor, vilket nu har gjorts för de uppgifter Riksrevisionen använder i denna rapport. Underlaget håller därmed tillräckligt hög kvalitet för en tillförlitlig analys.

2 Svenska internationella och nationella insatser med militära förband

2.1 Sverige har en lång historia av att delta i internationella insatser

Den första svenska FN-insatsen med trupp genomfördes i Suez 1956. Denna har följts av förband på platser som Sinai, Cypern, Libanon och Bosnien. Under 2000-talet har Försvarsmakten gjort truppinsatser i Kosovo, Bosnien, Kongo, Libanon, Liberia, Tchad, Sudan, Afghanistan, Libyen, Adenviken och Mali.

Fram till år 2010 bemannades de svenska insatserna med en särskild utlandsstyrka. Den avvecklades vid årsskiftet 2010/11. Internationell tjänstgöring har därefter blivit en obligatorisk uppgift för Försvarsmaktens anställda.²⁰ Förband som gör insatser ska kunna användas oberoende av geografiskt område²¹, dock inte hemvärnsförbanden med de nationella skyddsstyrkorna. Försvaret ska vidare vara användbart utan krav på återtagning, det vill säga utan att förbanden behöver kompletteras för att vara fullt användbara²².

2.2 Den politiska berednings- och beslutsprocessen

Det är riksdagen som beslutar om svenska väpnade styrkor får användas utomlands.²³ Efter det att Sverige fått en formell förfrågan om deltagande i en insats bereds frågan inom Regeringskansliet, i huvudsak av Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet. Regeringen överlämnar därefter en proposition till riksdagen som beslutar om deltagande. Processen från förfrågan till beslut om deltagande varierar beroende på insatsens beskaffenhet.

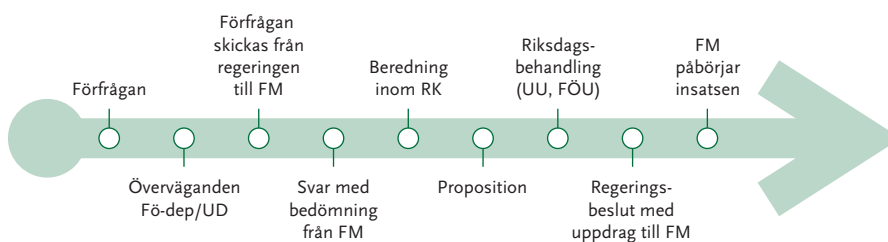
²⁰ Lag (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

²¹ Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar, s. 8, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

²² Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar, s. 38, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

²³ 15 kap. 16 § regeringsformen anger att regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Enligt lag (2003:169) får regeringen fatta beslut om fredsbevarande insatser som omfattar högst 3 000 personer anställda i Försvarsmakten och som samtidigt tjänstgör i väpnad tjänst utomlands i internationella militära insatser.

Inför riksdagsbeslutet om svenskt bidrag till en internationell insats genomförs en särskild planeringsprocess som avser att ta fram ett förslag på hur ett lämpligt bidrag ska kunna se ut. Hanteringen baseras på en formaliserad dialog mellan Förvarsdepartementet och Försvarmakten och handlar i huvudsak om bidragets omfattning, utformning och sammansättning, det vill säga frågor som rör typen av vapenslag, antal personer, utrustning, materiel osv. Processen kan förenklat beskrivas i följande modell vilken utvecklas i efterföljande text.



Den formella förfrågan om bidrag föregås ofta av informella diskussioner inom FN, EU eller Nato. För att tidigt fånga upp dessa diskussioner och förutse möjliga insatsområden bedriver Försvarmakten inom ramen för ordinarie försvarsplanering ett arbete för att förbereda sig för möjliga insatser.

Då Sverige får en formell förfrågan om att delta i en internationell insats hanteras detta i en dialog mellan Utrikesdepartementet och Förvarsdepartementet samt med Försvarmakten som informell samtalspartner. I ett första skede görs bedömningar utifrån den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken samt försvarspolitiska och ekonomiska överväganden. Vägledning för bedömningarna finns i en nationell strategi som togs fram 2008 för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet och som riksdagen ställt sig bakom²⁴. Strategin utgör en övergripande vägledning för svenskt agerande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. I korthet handlar den om att Sverige ska vara en aktiv internationell aktör, att den svenska förmågan ska öka och att svenska insatser om möjligt ska utformas som samlade bidrag.

Efter avstämning inom Regeringskansliet skickar Förvarsdepartementet en begäran (remiss) om information till Försvarmakten, det gäller Försvarmaktens möjligheter att bidra med trupp, kostnader, tillgängligt antal förband m.m. Förfrågan kan också innehålla uppdrag att ta kontakt med samarbetspartners (dock inte formellt att påbörja förhandlingar) samt förfrågan om Försvarmaktens bedömning av säkerhetsläget inklusive en hot- och riskbedömning.

²⁴ Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet Skr. 2007/08:51, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FÖU10, rskr. 2008/09:292.

Viktigt för den fortsatta processen är även att Försvarsmakten kan ge besked om beslutstidpunkter för t.ex. när personal senast måste rekryteras och utbildas samt när materiel måste anskaffas eller kompletteras m.m.

När Försvarsmakten lämnat svar utgör detta underlag för den vidare beredningen inom Regeringskansliet mellan i huvudsak Förvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Finansdepartementet och Statsrådsberedningen. Såväl politiska faktorer, identifierade behov, tillgängliga resurser inklusive ekonomiska medel samt verksamhetsmässiga begränsningar vägs samman i bedömningen av vilka och hur många militära fredsfrämjande insatser som Sverige ska delta i. Därefter fattas ett regeringsbeslut som lämnas i en proposition till riksdagen. I propositionen begärs riksdagens mandat att sända en väpnad styrka utomlands.

För att inte förlora tid i avvaktan på riksdagens beslut tas ett beslut i Regeringskansliet med anvisning till Försvarsmakten att förbereda en insats, t.ex. vad avser rekognosering, detaljerad kostnadsberäkning, förslag till organisation, materiel m.m. Försvarsmakten har som stöd för detta genom regleringsbrevet mandat att efter anvisning från Regeringskansliet planera och vidta förberedelser för internationella insatser och får medel tilldelade för detta.

Om regeringen får riksdagens bemyndigande att delta med en väpnad styrka i en insats, uppdrar regeringen åt Försvarsmakten att ställa en sådan styrka till förfogande. Riksdagen beviljar ett högsta belopp som Försvarsmakten får använda för sitt deltagande i insatsen. Förbandsbidrag finansieras från utgiftsområde 6, anslag 1.2 Fredsfrämjande förbandsinsatser, som Förvarsdepartementet ansvarar för. I beslutet anges också en ram för deltagande personal samt tidsförhållanden m.m. Försvarsmakten tar därefter fram en plan för hur insatsen ska genomföras. Den baseras i sin tur på de planer som har tagits fram av den organisation som leder insatsen.

2.3 Genomförda insatser under 2000-talet

Som tidigare nämnts har Sverige under lång tid bidragit med militära förband till konflikter och kriser runt om i världen. Nedan finns en sammanställning av de insatser Försvarsmakten hittills deltagit i eller planerat för med väpnade förband under 2000-talet fram till hösten 2013.

Tabell 1. Internationella insatser med svenska väpnade förband under 2000-talet

Insatser med svensk trupp under 2000-talet	Påbörjades / planerad	Insatsperiod	Regi
Kosovo KFOR	1999	pågående	NATO
Afghanistan ISAF	2001	pågående	NATO
Kongo MONUC	2003	2004	FN
Liberia UNMIL	2004	2006	FN
Bosnien EUFOR	2004	2007	EU
Libanon UNIFIL	2006	2006	FN
Sudan UNAMID	2006	ej genomförd	FN
Tchad EUFOR	2007	2009	EU
Kongo MONUC	2008	ej genomförd	FN
Libyen FLo1–03 OUP	2011	2011	NATO
Adenviken ATALANTA 01–02 EU NAVFOR	2009	2010	EU
Syd Sudan UNMISS	2011	ej genomförd	FN
Adenviken ATALANTA 03 EU NAVFOR	2013	2013	EU
Mali EUTM	2013	Avslutas 2014	EU
Mali MINUSMA	2013	Avslutas 2014	FN

2.4 Nationella insatser

I årsredovisningarna för 2010–2012 anger Försvarmakten att de genomfört ett antal nationella insatser i samband med att bevakning, beredskap och territoriell integritet har upprätthållits. Som exempel nämns att ledningsberedskap för tidig insats kontinuerligt har upprätthållits och att beredskapsstyrkor och bevakningsresurser på land ständigt funnits avdelade samt att de genomfört ett antal sådana bevakningsinsatser. I huvudsak omfattar dessa insatser bevakningsuppgifter vid skyddsvärd verksamhet. Sjöterritoriet har övervakats med fasta sensorer och sjöbevakningsfartyg. Luftrummet har övervakats med fasta sensorer kompletterade med rörlig radarspaning. Flygplan (rote) med incidentuppgifter har funnits tillgängliga med hög startberedskap inom valda tidsperioder enligt fastställd beredskapsorder.

3 Försvarsmaktens bedömning av förmåga till uthålliga insatser

I detta kapitel redogör vi för i vilken utsträckning Försvarsmakten har redovisat och bedömt vilken förmåga till insatser de har. Vi bedömer till exempel om det av underlaget framgår i vilken grad Försvarsmaktens insatsverksamhet uppfyller alla de mål och krav som regeringen och riksdagen har angivit för insatsverksamheten (se avsnittet 1.4 Bedömningsgrunder).

Försvarsmakten har i regleringsbrev för åren 2010 till 2013 haft i uppdrag att redovisa en värdering av myndighetens operativa förmåga vad avser att kunna genomföra insatser utifrån de uppgifter som anges i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Försvarsmakten redovisar sin värdering på förbandsnivå (krigsförband), taktisk nivå (försvarsgrensvis) samt på operativ och strategisk nivå (FM samlat).

För att uppnå en högre grad av säkerhet baserar Försvarsmakten sina bedömningar på flera oberoende underlag, bland annat genomförda insatser, övningar och spel, dvs. strukturerade teoretiska övningar kring hur olika strategiska, operativa och taktiska situationer kan eller bör hanteras. Vidare på specifikationer och planverk, tillgängliga resurser samt på värderingar och inspektioner.

Försvarsmakten har gjort en sammanvägd värdering av förmåga utifrån fem uppgifter, varav en uppgift är att främja svensk säkerhet genom insatser internationellt. Till grund för den sammanvägda värderingen ingår även ett antal verksamhetsuppgifter, vilka av Försvarsmakten ses som en nedbrytning och förtydligande till de fem nämnda uppgifterna.

I årsredovisningens öppna delar sägs att utifrån uppställda mål har förelagda uppgifter överlag lösts med gott resultat och att Försvarsmakten under 2012 vidmakthållit och utvecklat förmågan till internationella insatser. I den hemliga bilagan till rapporten framgår vilken samlad värdering Försvarsmakten gör av sin förmåga till internationella insatser.

Utöver i årsredovisningen redovisar Försvarmakten även uppgifter om förmåga i budgetunderlaget, Försvarmaktens utvecklingsplaner, i ÖBs strategiska inriktning och i redovisningar av särskilda uppdrag.²⁵

I de följande avsnitten redogör vi för vad Försvarmakten har redovisat om uppfyllnad av mål och krav i den ordning dessa beskrivits i avsnittet 1.4 Bedömningsgrunder. När det inte finns en värdering angiven redovisar vi vad som kan vara en indikation på hur väl Försvarmakten uppfyller respektive mål och krav.

3.1 Kravet på att kunna ha cirka 2 000 personer ute i insats

3.1.1 Faktiskt insatta personer i insatser

Under perioden 2009 till 2012 har Försvarmakten genomfört långvariga insatser med trupp i Afghanistan (ISAF) och i Kosovo (KFOR) samt kortare insatser i Adenviken (ATALANTA) samt i Libyen och Tchad. Cirka 1 000 personer har årligen deltagit i Försvarmaktens insatser.

3.1.2 Planerat antal personer i internationella insatser 2013–2023

I Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP) 2011 låg planeringen på cirka 1 300 insatta utomlands 2013 och 1 600 från och med 2016. I FMUP 12 höjs siffrorna till 1 700 insatta utomlands år 2013 och 2 000 från och med 2016. I FMUP 13 sänks nivån till cirka hälften eller mindre. I FMUP 14 justeras siffrorna ytterligare²⁶.

Tabell 2. Planerat antal insatta personer i internationella insatser utifrån antaganden om vilka förutsättningar Försvarmakten har under de kommande åren (exkl. 300 personer nationellt)

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal FMUP 14		615	680	950	980	720	980	950	740	950	980
Antal FMUP 13	840	480	500	900	600	500	900	600	500	900	
Antal FMUP12	1 700	1 700	1 700	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000			
Antal FMUP 11	1 300	1 000	1 000	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600			

Källa: FMUP 11 – FMUP 14.

²⁵ Redovisningen i FMUP 11 och FMUP 12 visar ett möjligt upplägg för att nå målet på totalt 2 000 personer insatta.

²⁶ Justeringarna i FMUP 13 och FMUP 14 föranleddes av en förändrad redovisningsprincip som mer utgår ifrån beslutade och bedömda insatser samt ekonomiska och personella förutsättningar.

3.1.3 *Bedömningar av antalet personer Försvarsmakten har förmåga att kontinuerligt hålla i insatser*

Försvarsmakten har i svar²⁷ på remiss från Förvarsdepartementet om möjliga framtida svenska bidrag till FN-ledda insatser angivit vilken kapacitet och uthållighet Försvarsmakten har att genomföra FN-ledda insatser från och med 2013 och framåt. Detta redovisas i hemlig bilaga till denna rapport.

Försvarsmakten bedömer i svaret på regeringsbeslut 7 om långsiktig ekonomisk balans att om de får de utökade föreslagna ekonomiska ramarna kommer den personella volym som krävs för att genomföra insatser om 1700 internationellt och 300 nationellt att uppnås. Vid prolongerade ekonomiska ramar reduceras förmågan däremot att genomföra internationella insatser under perioden fram till och med 2019 och hamnar på ungefär halva den nivå som riksdagen beslutat (2 000 personer).²⁸ Därefter har regeringen i ett särskilt regeringsbeslut den 14 maj 2013 nr 5 krävt att Försvarsmakten ska planera för att sänka personalkostnaderna med 500 miljoner kronor från och med 2019. Försvarsmakten har i delsvaret till det särskilda regeringsbeslutet²⁹ och i perspektivplanen från oktober i år³⁰ angett en fortsatt obalans mellan uppgifter och resurser samt att den operativa förmågan och förmågan till insatser kommer att minska till följd av regeringens beslut. Regeringen har bland annat mot bakgrund av detta, i budgetpropositionen för 2014, föreslagit att Försvarsmakten tillförs 200 miljoner kronor 2014, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor 2016 samt 500 miljoner kronor från och med 2017 på förbandsanslaget. Därmed anser regeringen att den brist på förbandsanslaget som Försvarsmakten anmält är åtgärdad.

3.2 **Antal förbandsenheter Försvarsmakten haft ute i insatser och planerar framöver för**

I dokumentet Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2012 anges att ett av delmålen 2014 är att kunna genomföra två till tre internationella förbandsinsatser, varav en större motsvarande ISAF och en till två mindre motsvarande ATALANTA, OUP³¹. I motsvarande dokument för 2013 anges samma delmål för 2015. Utöver detta ska en bataljonsstridsgrupp förberedas för att stå i beredskap för EU:s stridsgruppskoncept under första halvåret 2015.

²⁷ Försvarsmaktens svar på remiss från Förvarsdepartementet om möjliga framtida svenska bidrag till FN-ledda insatser. 2012-10-10.

²⁸ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28.

²⁹ Försvarsmaktens svar på uppdrag till Försvarsmakten angående Personalförsörjning (2013-08-26, HKV 23 321:55190).

³⁰ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013 (2013-10-01, FM 2013-276:1).

³¹ Operation Unified Protector (Libyen)

Under beredskapsperioden ska en större pågående insats kunna ske med reducerad ambition. Även för 2017 finns samma mål. Härvid ska Försvarsmakten ha förmåga att avdela en styrka av bataljons storlek för insatser internationellt. Inom ramen för detta ska en eventuell beslutad bataljonsstridsgrupp förberedas för att kunna stå i beredskap inom EU:s stridsgruppskoncept första halvåret 2018. Försvarsmakten planerar inte för att kunna ha en bataljonsstridsgrupp stadigvarande i insats (utöver en periodvis NBG) under perioden fram till 2023. Önskvärda mål på längre sikt är att stridskrafterna inriktas mot att fortsatt kunna genomföra två till tre förbandsinsatser internationellt, varav en större och en till två mindre insatser, där den större är av bataljons storlek.

I Försvarsmaktens årsredovisning för 2012 och i FMUP 13 framgår i vilken grad Försvarsmakten genomfört denna verksamhet under åren 2009 till 2012 och antalet förbandsenheter som planeras delta i insatser fram till 2023 inom olika vapengrenar.

Tabell 3. Antal förbandsenheter som deltagit i (2009–12) resp. planeras delta i (2013–23) insatser utifrån antaganden om vilka förutsättningar Försvarsmakten har under de kommande åren³²

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 –23
Armé	3	2	2	2	2	1	1	2	2	1	2
Flyg	0	0	1	0 ³⁶	0	0	0	1	0	1	0/1
Marin	1	1	0	0	1	?	?	0	1	0	0/1
Totalt	4	3	3	2	3	?	?	3	3	2	3

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2009–2012 samt FMUP 12- 14 (öppna delar).

Försvarsmakten tar inte heller med detta krav om delta i upp till fyra förbandsenheter i den samlade värderingen i årsredovisningen av sin förmåga till internationella insatser.

3.3 Förmågan att periodvis upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap

I regeringens inriktningsdokument och Försvarsmaktens utvecklingsplaner (FMUP) anges att en inriktning har varit att sätta upp en NBG vart tredje år. Ursprungligen planerades därför en EU battlegroup stå i beredskap första

³² Försvarsmakten redovisar två förbandsenheter, en mindre flyg- och en mindre helikopterenhet. Men dessa ingår dock i ISAF-insatsen.

halvåret 2014 men planerna ändrades därefter till att den skulle finnas först under år 2014, därefter till 2015. NBG 15 planeras nu till första halvåret 2015. Försvarsmaktens planering tar även höjd för att hålla en NBG i beredskap 2018.

3.4 Övrig redovisning av förmåga enligt Försvarsmaktens instruktion

I en bilaga³³ till årsredovisningen bedömer Försvarsmakten vilken förmåga man har att:

- påbörja en insats omedelbart efter beslut
- förebygga konflikter och verka vid alla konfliktnivåer
- ha förmåga att genomföra såväl kortvariga som långvariga insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor
- genomföra räddnings-, evakuerings-, och förstärkningsinsatser
- stödja och genomföra insatser för säkerhetssektorreform
- ge militärt stöd
- ha en aktuell operativ planering
- utöva försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst.

3.5 Försvarsmaktens summering i Insatsorganisationsvärderingen av sin förmåga till internationella insatser

Försvarsmaktens bedömningar av förmågan att genomföra internationella insatser summeras i IOV och redovisas i Riksrevisionens hemliga bilaga. I underlaget till den bedömningen ingår inte i vilken grad Försvarsmakten uppfyller kravet på att kunna ha cirka 2 000 personer kontinuerligt ute i insats, i upp till fyra förbandinsatser, varav minst en är av bataljonsstridsgrupps storlek samt på att periodvis ha en snabbinsatsstyrka i beredskap.

3.6 Förband i olika styrkeregister

Sverige har sedan år 2000 anmält militära förband till EU:s styrkeregister. Förutom till EU:s styrkeregister anmäler Sverige också militära förband till FN:s, Natos och Partnerskaps för freds styrkeregister. Det är regeringen som på underlag från Försvarsmakten beslutar om vilka förband som ska anmälas till styrkeregistren. Gemensamt för registren är att anmälan till dessa inte utgör något förpliktigande att bidra till en internationell insats. Att ett förband är

³³ Försvarsmaktens insatsorganisationsvärdering (IOV) från 2012.

anmält till styrkeregistret innebär således inte nödvändigtvis att det kommer att skickas på en insats. Detta bedöms av regeringen från fall till fall.

En jämförelse mellan de förband som finns upptagna i styrkeregistret och de förband som ska ha hög nationell beredskap visar att delvis samma förband finns upptagna i bägge grupperna.

3.7 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Försvarsmakten ska enligt förordning, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut värdera förmågan att klara samtliga tilldelade huvuduppgifter. Att genomföra internationella insatser är en av dessa. I detta kapitel har vi sammanställt det underlag som Försvarsmakten har tagit fram för att belysa vilken förmåga man har att genomföra sådana insatser och bedömt om detta värderingsunderlag är fullständigt och rättvisande. Vi har då kommit fram till följande.

Försvarsmakten har i sin årsredovisning för 2012 valt att bara utgå ifrån instruktionens krav på förmåga att genomföra verksamhetsuppgifter. Där finns inte krav på att kunna ha cirka 2 000 personer kontinuerligt ute i insats, i upp till fyra förbandsinsatser, varav minst en är av bataljonsstridsgrupps storlek samt på att därtill periodvis kunna ha en snabbinsatsstyrka i beredskap. Försvarsmakten har alltså i sin värdering valt att inte utgå från vad som sägs om detta i regeringens inriktningsbeslut och regleringsbrev för Försvarsmakten.

Försvarsmakten har i samband med Riksrevisionens genomgång av underlaget till årsredovisningen nämnt att man prioriterat det väpnade anfallet som grund för värderingen. Värderingen ska enligt Försvarsmaktens öppna direktiv värdera förmågan att kunna lösa samtliga uppgifter.

Om de uppgifter Riksrevisionen redovisat om antal personer och förband som genomfört insatser under 2012 och som Försvarsmakten inte tagit med i bedömningen vägs in, torde den summerade förmågan att genomföra internationella insatser bli lägre än vad Försvarsmakten redovisar.

Bristerna i värderingen av hur man klarar uppgiften att göra insatser får till konsekvens att det i nuläget inte finns en rättvisande bild av förmågan. Planeringsförutsättningarna försämras därmed och det blir svårare att göra rätt prioriteringar. Därmed minskar också möjligheterna och motivationen att identifiera gränssättande faktorer, flaskhalsar m.m.

4 Försvarsmaktens övergripande och förberedande planering för internationella insatser

I detta kapitel granskar vi den operativa planering och spelverksamhet som Försvarsmakten har bedrivit sedan 2010 för att kunna lösa uppgiften att delta i insatser i den omfattning och med den inriktning som regeringen och riksdagen beslutat om.

Försvarsmakten ska enligt sin instruktion³⁴ ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsmaktens planering ska utgå ifrån instruktion och regleringsbrev samt de anvisningar regeringen ger. Från och med 2012 har ÖB också fastställt en strategisk inriktning för Försvarsmakten (FMSI). Detta måldokument bildar utgångspunkt för den verksamhetsplan, internt benämnd Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP), som anger omfattning, tidpunkter och kostnader m.m. för verksamheten under nästkommande år och de därpå följande nio åren.

4.1 Försvarsmaktens strategiska inriktningar

I FMSI 12 och 13 anges inledningsvis i stort vad regeringen i instruktion och regleringsbrev lagt fast som mål och krav för insatsverksamheten. När Försvarsmakten omsätter dessa mål och krav i planering av verksamheten avviker man delvis från vad regeringen angivit och gör en egen uttolkning med en lägre ambitionsnivå. Det gäller t.ex. kravet på cirka 2 000 personer insatta, där Försvarsmakten menar att 1 700 insatta internationellt och 300 personer nationellt är rimligt.

Vid faktagenomgången har Försvarsmakten i underlag³⁵ till Riksrevisionen, daterat den 17 oktober 2013, angett att målet på sikt är att kunna ha 1 400 internationellt insatta och 300 nationellt samt att ha ett antal ytterligare personer i beredskap för evakuerings- och förstärkningsoperationer. Försvarsmaktens uppfattning är dessutom att man inte kan lägga en full insats

³⁴ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

³⁵ Tillägg till Försvarsmaktens kommentarer av Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (2013-09-25).

med EU battlegroup till målet 1 700 plus 300. Försvarmakten skriver också i synpunkterna att man inte eftersträvar att genomföra några kortvariga insatser vid sidan om en periodvis EU battlegroup det år den står i beredskap.

Försvarmakten anger även att de skiljer på en långvarig rotationsinsats och förmågan att över tiden kunna genomföra insatser. Försvarmakten anger att de uppfattar att regeringens mål om att kunna ha 2 000 personer insatta, nationellt och internationellt innebär att bara delar ska kunna utgöra långvariga rotationsinsatser.

4.2 Regeringens planeringsanvisningar för försvarsplanering

I regeringsbeslut 2010-05-12³⁶ med anvisningar för Försvarmaktens försvarsplanering fick Försvarmakten i uppdrag att utifrån operativa studier utarbeta en ny försvarsplan med tillhörande operativ planering. Utgångspunkten skulle vara den nya försvarspolitiska inriktningen i regeringens proposition *Ett användbart försvar*³⁷. Försvarsplaneringen ska bedrivas i nära samverkan mellan Försvarmakten och Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Riksrevisionens genomgång av vad som står i dessa planeringsanvisningar och hur försvarsplaneringen ska inriktas redovisas i hemlig bilaga.

År 2011 kom nya anvisningar för Försvarmaktens planering. Dessa innehöll i stort sett liknande skrivningar. Regeringen har inte i dessa dokument tydligt angivit att Försvarmakten ska ta fram underlag för att inrikta sin insatsverksamhet mot samtliga de krav som ställs på denna verksamhet i inriktningspropositionen och regleringsbrevet. Under 2012 och 2013 har regeringen inte beslutat om några anvisningar för Försvarmaktens planering.

4.3 Försvarmaktens försvarsplanering och spel

När det gäller fördjupade operativa studier genomförde Försvarmakten år 2008 ett s.k. spel där man prövade insatsorganisationens struktur och förmåga att genomföra insatser i den omfattning som regeringen efterlyst. Planeringsantagandet som prövades var att ha 2 000 personer i insats, och därtill dels en förstärkningsinsats, dels en tillfällig NBG.

Spelets resultat har inte återgivits i försvarsplaneringens dokument, men låg till grund för Försvarmaktens underlag till den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2009. Försvarmakten bedömde i det underlaget att det var realistiskt att 2014 ha 1 700 personer i internationella insatser och

³⁶ Fö 2010/878/MFI.

³⁷ Proposition. 2008/09:140. Ett användbart försvar. bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292.

därutöver vissa reserver. Någon mer systematiskt genomförd operativ studie av Försvarsmaktens förmåga till samlade insatser har enligt Försvarsmakten inte genomförts efter 2009. Inför skapandet av FMSI 12 genomfördes dock ett antal mindre omfattande spel vilka inte har dokumenterats annat än som arbetsmaterial³⁸. Spelen utgick från tre scenarier, ett begränsat väpnat angrepp på Sverige i nuläget, internationella insatser och ett större väpnat angrepp på Sverige 2030. Därtill har ett antal dimensionerande typsituationer legat till grund för bedömningen. Avsnittet om internationella insatser omfattar en sida i det dokumenterade arbetsmaterialet och innehåller inga mer omfattande analyser. Det har enligt uppgift³⁹ även legat till grund för Försvarsmaktens angivna bedömning av sin förmåga till internationella insatser i svaret på regeringsbeslut 7 om långsiktig ekonomisk balans.

4.4 Försvarsplaner och Försvarsmaktens utvecklingsplaner

Vår genomgång av försvarsplaner och Försvarsmaktens utvecklingsplaner framtagna under åren 2010–2013 samt underlag till dessa planer visar att det saknas en fördjupad redovisning och analys av om disponibel personal och materiel räcker till för att Försvarsmakten ska kunna uppnå uthållighet i insatser i den omfattning som riksdagen och regeringen har beslutat. Detta samtidigt som man ska kunna använda disponibla resurser för beredskap, testverksamhet, deltagande i skyddsstyrkor, för utbildning av egen personal i förbanden samt till att förse skolor, staber och centra med personal och materiel. Det finns inte heller hänvisningar till några fördjupade, systematiskt genomförda och skriftligt dokumenterade studier av vilka faktorer som är gränssättande för förmågan till insatser (logistikorganisation, viktig insatsmateriel, möjliga rotationstal, slitage under hårdare villkor i insatser m.m.). Ett undantag är en hänvisning till en promemoria om bristkompetenser som Försvarsmakten arbetat fram på begäran av de fackliga organisationerna.

I våra intervjuer⁴⁰ bekräftar Försvarsmakten att de efter 2009 inte på annat sätt – än vad som gjorts inför FMSI 12 och 13 samt inför svaret på regeringsbeslut 7 om långsiktig ekonomisk balans – gjort någon mer systematisk insatsplanering för volymen 2000 personer i långvariga insatser i kombination med en kortvarig NBG-insats och andra uppgifter som Försvarsmakten måste uppfylla. Vad den planering som trots allt har genomförts indikerar framgång av hemlig bilaga.

³⁸ Rapport efter spelveckor FMSI v 217–219, LEDS INRI..

³⁹ Minnesanteckningar från intervju gjord 2013-08-14.

⁴⁰ Minnesanteckningar från intervjuer med företrädare för Försvarsmakten gjorda 2012-04-16, 2012-05-11, 2012-11-12.

4.5 Konsekvenser av bristfällig planering

En väl genomförd planering är avgörande för en framgångsrik insats. Initiala misstag i planeringen kan få långtgående konsekvenser som följer med under hela insatsen och som är svåra att korrigera, inte minst när det gäller behovsättningen av materiel och urvalet av tillräcklig mängd personal med rätt kompetens. Feldömningar inom dessa områden kan reducera möjligheten att bedriva en insats uthålligt, med rimlig rotationstakt och materielförsörjning. Amerikanska studier som Försvarmakten anført tyder också på att kostnaderna riskerar att mångdubblas på grund av initiala felbedömningar vid planeringen av en insats.⁴¹

Vi har studerat erfarenheterna från ett urval insatser som genomförts under de senaste åren samt tagit del av FOI-rapporter.⁴² Vi har även deltagit i erfarenhetsseminarium i samband med ett överlämnande mellan kontingenter (FS22) och intervjuat företrädare för bl.a. Försvarmaktens Insatsstab och Ledningsstab. Tidigare granskningar av Riksrevisionen avseende internationella insatser och genomförandet av Nordic Battle Group (NBG) samt de svar som Försvarmakten och regeringen lämnat till dessa har också utgjort underlag för detta kapitel.

Resultatet av denna granskning framgår i hemlig bilaga.

4.6 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

En aktuell operativ inriktning för utnyttjandet av Försvarmakten i Sverige, i närområdet och utanför närområdet, ska alltid finnas. Försvarsplaneringen ska bedrivas i nära samverkan mellan Försvarmakten och Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

När Försvarmakten i FMSI 12 och 13 omsätter regeringens mål i verksamhet avviker de delvis från vad regeringen angivit och ligger i flera avseenden på en lägre ambitionsnivå.

Vid faktagranskningen har Försvarmakten angett att målet numera är att på sikt kunna ha 1 400 internationellt och 300 nationellt insatta samt att ha ett antal personer i beredskap för evakuerings- och förstärkningsoperationer. Försvarmaktens uppfattning är dessutom att man inte kan lägga en full insats med EU battlegroup till ovanstående mål. Försvarmakten eftersträvar heller

⁴¹ Källa: Försvarmakten LEDSI INRI.

⁴² Erfarenheter från Försvarmaktens deltagande i Operation Atalanta 2009–2010. Underlag för insatsanalys av ME03. FOI 2013-02-01.

inte att genomföra några kortvariga insatser vid sidan om den periodvisa EU battlegroup det år den står i beredskap.

Försvarsmakten anger att de uppfattar att regeringens mål om att kunna ha 2 000 personer insatta, nationellt och internationellt, innebär att bara delar ska kunna utgöra långvariga insatser. Det innebär att man inte uthålligt skulle ha förmåga att rotera med personal och materiel i en insats. Det tolkas av Försvarsmakten istället som de kontinuerligt endast behöver kunna påbörja en mängd nya insatser med totalt 2 000 personer ute i insatser. Detta innebär helt andra, inte desto mindre svåra utmaningar. Det är enligt Riksrevisionens tolkning heller inte helt förenligt med de grundläggande idéerna om uthållighet i inriktningspropositionen och i ÖBs underlag till denna proposition, där behovet av att uthålligt genomföra insatser särskilt poängteras.

När det gäller antal förband anger Försvarsmakten att man har som mål att under kommande år och även på sikt kunna genomföra två till tre förbandsinsatser internationellt, varav en större och en till två mindre insatser, där den större är av bataljons storlek. Regeringen anger dock i regleringsbrevet att den större ska vara av bataljonsstridsgrupps storlek, vilket är ett avsevärt mer omfattande krav.

Enligt sin instruktion ska Försvarsmakten kontinuerligt genomföra en operativ planering för samtliga uppgifter. Riksrevisionen har noterat att Försvarsmakten har genomfört ett antal studier och spel. När det gäller internationella insatser har denna verksamhet dock varit begränsad. Regeringen har inte heller tydligt angivit att Försvarsmakten ska ta fram underlag för att inrikta sin insatsverksamhet mot samtliga krav i inriktningspropositionen.

Våra studier av de internationella insatser som genomförts under senare år visar på vikten av klara ingångsvärden i början av en insatsplanering samt behovet av framförhållning vid besked om en eventuell förlängning av en insats. Det är en förutsättning för att kunna göra en riktig bedömning av personal- och materielbehov. Vidare visar erfarenheterna av genomförda insatser på vikten av att personalen tidigt får klara besked om anställningsformer och insatsens längd samt tillräcklig utbildning på materielen samt värdet av att använda inövad materiel under insatsen istället för ny oprövad materiel.

Av hemlig bilaga framgår att Försvarsmakten vid ett antal tillfällen ställts inför ett problem med sena ingångsvärden och förändrade förutsättningar. Detta har försvårat avvägningar av behov av materiel och personal och har ibland inneburit en forcerad utbildnings- och samordningsperiod.

5 Personalbehov och tillgångar

I detta kapitel analyserar vi om tillgången på personal och förbandsenheter är gränssättande för Försvarmaktens förmåga att göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat. Detta samtidigt som personal och uppfyllda förband måste finnas tillgängliga för övriga nationella uppgifter som parallellt ska genomföras (utbildning och utveckling av förbanden, territoriell beredskap, demonstrationsverksamhet m.m.). Det gör vi främst genom att analysera om det finns personal a) i tillräckligt antal och om det finns tillräckligt antal samövade och uppfyllda förbandsenheter, b) med rätt kompetens med hänsyn tagen till vad riksdagen och regeringen angivit om sättet att bemanna insatserna, rotationstakt, huvudsaklig inriktning på insatserna och storlek på förband, andelen fast kontra tidvis anställda soldater samt behov av personal och tillväxt för andra uppgifter.

5.1 Utgångspunkter och avgränsningar

5.1.1 *Ett nytt personalförsörjningssystem i Försvarmakten*

I propositionen *Ett användbart försvar*⁴³ anförde regeringen att Sveriges försvarsförmåga ska öka genom att användbarheten av och tillgängligheten till förband ökar. Ett steg i detta var införandet av ett nytt personalförsörjningssystem som innebär att personalförsörjningen för alla personalkategorier i Försvarmakten ska bygga på frivillighet. Om krig, krigsfara eller andra utomordentliga omständigheter råder och när regeringen så beslutar om det, kan dock på samma sätt som tidigare insatsorganisationen bemannas med pliktpersonal.

Nästa steg i reformeringen av försvaret togs våren 2010 genom riksdagens beslut med anledning av propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar*⁴⁴. Genom riksdagens beslut övergick rekryteringen vid Försvarmakten till att i huvudsak utgå från ett frivilligt åtagande för den enskilde.

⁴³ Proposition 2008/09:140. Ett användbart försvar, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

⁴⁴ Proposition 2009/10:160, *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar*, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269.

Den 19 mars 2012 lämnade regeringen propositionen Soldatanställningar i Försvarsmakten⁴⁵. I propositionen lämnades förslag till en ny lag om vissa anställningar inom Försvarsmakten. I lagen regleras Försvarsmaktens möjlighet att anställa personalkategorierna gruppbefäl, soldater och sjömän. Den 23 maj 2012 biföll riksdagen regeringens förslag och den nya lagen började gälla den 1 juli 2012.

I det nya personalförsörjningssystemet infördes två nya militära personalkategorier: tidvis respektive kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Kontinuerligt tjänstgörande personal är arbetstagare som har anställningen i Försvarsmakten som sin huvudsakliga sysselsättning. Tidvis tjänstgörande personal är arbetstagare som har sin huvudsakliga sysselsättning utanför Försvarsmakten. Försvarsmakten har också infört en internationell tjänstgöringsskyldighet för de anställda.

Värnpliktig personal ska under en övergångsperiod finnas krigsplacerad i insatsorganisationen. De kan dock inte kallas in att tjänstgöra förrän regeringen aktiverar värnplikten, alternativt utlyser skärpt eller högsta beredskap. Om värnplikten aktiveras av regeringen i avsikt att möjliggöra repetitionsutbildning krävs dessutom en framförhållning om minst tio månader innan repetitionsutbildning kan genomföras. Värnpliktiga kan således inte nyttjas för uppgifter inom ramen för beredskapshöjningar upp till och med givakt, och heller inte för internationella insatser. I vår studie utgår vi från ett läge där fred råder i Sverige och där insatsorganisationen används för nationella uppgifter och för insatser utomlands. Andelen värnpliktig krigsplacerad personal är därför inte en tillgänglig resurs och har inte tagits med i våra beräkningar.

Tidvis tjänstgörande personal har skyldighet att inställa sig för tjänstgöring i enlighet med tjänstgöringsplanen och omfattas under varje tjänstgöringsperiod av samma skyldigheter (inklusive internationell arbetskyldighet) och rättigheter som kontinuerligt tjänstgörande.

Det finns dock krav på att Försvarsmakten senast tre månader före tjänstgöring ska informera arbetstagaren om tidpunkten för tjänstgöringens början, tjänstgöringens omfattning och var den ska ske. Informationen får lämnas senare om det finns särskilda skäl för det. Den tidvis tjänstgörande personalen är således inte omedelbart gripbar. Det finns också krav på återhämtning som innebär att den tidvis tjänstgörande inte kan kallas till tjänst i direkt anslutning till föregående tjänstgöringsperiod.

Tid för återhämtning mellan internationella insatser ska, för en arbetstagare som är anställd som tidvis tjänstgörande, omfatta minst tolv månader.

⁴⁵ Proposition, 2011/12:115.

Personalkategorin GSS/T⁴⁶ ska således inte användas för uppgifter inom ramen för beredskapshöjningar upp till och med givakt, men kan användas för insatser under förutsättning att planeringen ger en framförhållning på minst 3 månader.

Alla kontinuerligt tjänstgörande i Försvarmakten omfattas av nationell och internationell arbetsskyldighet och står under ÖB:s befäl för beredskapshöjningar upp till och med givakt. De delar av krigsförbanden som har uppgifter inom ramen för sådan beredskap ska bemannas med kontinuerligt tjänstgörande personal⁴⁷.

Förband med uppgift att delta i internationella insatser bemannas med en kombination av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal. Underlag för vilka förband som avses framgår i insatsfrekvenslinjal i gällande FMUP⁴⁸.

5.1.2 *Huvudmodell för att bemanna insatser*

Fram till år 2010 bemannades insatser genom individvis rekrytering och huvuddelen av personalen skingrades efter utfört uppdrag. Denna modell ska inte tillämpas framöver. Regeringen anför i propositionen Ett användbart försvar en rad fördelar med att löpande och kontinuerligt kunna ta vara på erfarenheter från insatser och övningar i de egna förbanden. Insatser ska därför enligt inriktningspropositionen främst bemannas med personal från samma förband eller samma förbandsenheter.

5.1.3 *Rotationstakter*

Rotationstakten anger hur ofta förbandet och personalen växlar mellan att vara ute i en insats respektive utför andra uppgifter. Försvarmakten har i allmänhet planerat för en rotationstakt på 1:4 för kontinuerligt anställd personal och en rotationstakt på 1:6 för tidsbegränsat anställda. Även kortare rotationstakter har förekommit för vissa personalgrupper.

För markförbanden har tiden i insats i allmänhet varit 6 månader i insatsområdet, medan flyg- och marinförbanden har roterat efter cirka 3 månader. Utbildningstiden inför en insats inom markförbanden har oftast varit cirka 6 månader, men kortare utbildningstider har också förekommit. Tidsperioderna för utbildning och utveckling av förbanden inklusive nationell beredskap kan också variera.

⁴⁶ Gruppbefäl, soldater, sjömän. Tidvis tjänstgörande

⁴⁷ FMSI 13.

⁴⁸ Försvarmaktens utvecklingsplan 2013.

Vi utgår i fortsättningen från att personalen i insatsorganisationens förband deltar i följande faser:

1. Insatsutbildning (inklusive nationell beredskap för kontinuerligt anställd personal)
2. Period i insats
3. Uttag av semestrar och ledigheter, återhämtning m.m.
4. Utveckling och tillväxt av förbandet inkl. utförande av nationella beredskapsuppgifter. Faserna är olika långa beroende på rotationstakten. Exempelvis är fas 3 för tidvis anställda med rotationstakt 1:6 betydligt längre än för de fast anställda. Dessutom gäller fas 4 enbart fast anställda.

5.1.4 *Omfattning och huvudsaklig inriktning av insatserna*

Insatser utanför närområdet förutses i regeringens prop. 2008/09:140 Ett användbart försvar, att under överskådlig tid huvudsakligen ske på markarenan, och ha en markoperativ tyngdpunkt. Behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper blir den huvudsakliga operativa enheten bland arméstridskrafternas insatsförband. Bataljonsstridsgruppen sätts samman kring en manöverbataljon med tillförda förstärkningsresurser ur funktionsförband såsom stridsvagns-, luftvärn-, artilleri-, ingenjör-, logistik- och underrättelsekompanier. Även förstärkningsresurser från övriga stridskrafter ska kunna tillföras vid behov.

Substantiella bidrag till internationella operationer ska kunna lämnas.

5.1.5 *Behov av personal för andra uppgifter*

Som vi tidigare nämnt finns ett antal nationella beredskapsuppgifter som måste utföras parallellt med att andra förband är ute i insatser. Enligt Försvarmaktens regleringsbrev för 2013 ska en bataljonsstridsgrupp, med delar från olika manöverbataljoner, finnas tillgänglig från den 1 januari 2013 och därutöver ska ett skyttekompani stå i beredskap för att med den kunna stödja en stridsgrupp från den 1 juli 2013. Dessutom ska Försvarmakten ha förmåga att utföra vissa andra beredskapsuppgifter.

5.1.6 *Andelen kontinuerligt och tidsbegränsat anställda gruppbefäl och soldater*

Regeringen har i inriktningsbeslutet angivit att en mindre andel av soldater i arméstridskrafterna, inklusive lednings- och logistikförbanden, bör utgöras av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl och soldater och att denna andel inte bör överstiga cirka 25 procent. Det ska dessutom finnas vissa reserver för att bland annat förstärka pågående insatser. Med förband som har andelen 75 procent tidvis och 25 procent kontinuerligt anställda soldater är det inte möjligt att genomföra insatser i snabbare rotationstakter än 1:6.

5.1.7 *Avgångar*

Avgångarna bland gruppbefäl, soldater och sjömän har enligt Försvarmakten varit betydande under det senaste året. Vid årets inledning var planeringsantagandet att cirka tio procent under året skulle komma att avbryta anställningen på egen begäran. År 2012 blev utfallet 19 procents avgångar.

5.1.8 *Avgränsningar*

I fortsättningen av detta kapitel bedömer vi hur Försvarmaktens behov och tillgångar på personal för förbandsinsatser påverkas av vad som refererats i utgångspunkterna ovan. Tyngdpunkten i kapitlet ligger på en granskning av markstridskrafternas behov av och tillgång till personal (avsnitten 5.2–5.3), och mer begränsande analyser görs av flyg- och marinstridskrafternas motsvarande behov (avsnitt 5.4 och 5.5). Markstridskrafterna omfattar här arméstridskrafterna inkl. amfibiebataljonen, ledningsplats- och sambandsbataljonen samt teknik- och logistikbataljonerna. Dessa förband utgör i vår analys rekryteringsbasen för behov av personal och kompetens i insatser.

Vi gör vår analys av markstridskrafternas behov av och tillgångar till personal på två nivåer:

- på förbandsnivå (avsnitt 5.2)
- på befattnings- eller kompetensnivå (avsnitt 5.3)

5.2 Personalbehov och personaltillgångar på förbandsnivå – markbaserade insatser

5.2.1 Behov och tillgångar på bataljonsnivå

Behov

Det är inte möjligt att ständigt vara ute i insats för ett förband. Förbandet behöver också utbildas och tränas dessförinnan. Personalen behöver tid för att återhämta sig, utbilda och utveckla sig själva och förbandet innan det går ut i insats igen. En insatsfrekvens på 1:4 innebär att förbandet är insatt en period av fyra och genomför övrig verksamhet (inkl. insatsutbildning) tre perioder av fyra. Insatsfrekvens 1:6 innebär att förbandet är insatt en period av sex och genomför övrig verksamhet under resterande perioder eller är i annan tjänst utanför Försvarmakten.

Av tabellen nedan framgår vilken storlek som behövs på insatsorganisationen vid olika rotationstakter och för olika antal samtidigt pågående förbandsvisa insatser. För enkelhetens skull använder vi i fortsättningen av detta kapitel en bataljon alternativt en reducerad bataljon på cirka 600 personer som exempel på förband. Kolumn 2 i tabell 4 illustrerar således det teoretiska behovet av bataljoner i insatsorganisationen under förutsättning att insatserna sker kontinuerligt med minst en bataljons storlek.

I kolumn 3 förutsätts 2 bataljoner behöva vara ute i insats samtidigt (cirka 1 200–1 700 personer). Kolumn 4 illustrerar behovet av bataljoner i insatsorganisationen för att ha 3 något reducerade bataljoner på t.ex. 600 + 600 + 800 personer ute i insats samtidigt.

Tabell 4. Rotationstal och storlek på insatsorganisationen

Vid rotationstal	Antal bat som behövs för att ha 1 bat i insats	Antal bat som behövs för att ha 2 bat i insats	Antal bat som behövs för att ha 3 bat i insats
1:4	4	8	12
1:6	6	12	18

På förbandsenhetsnivå (kompanier) blir behovet av sådana enheter vid olika rotationstal i princip 5 gånger så stort.

Tillgångar på markstridsförband på bataljonsnivå

I huvudsak ska markinsatserna enligt FMUP 14 utföras av de 8 manöverbataljonerna⁴⁹. Jägarbataljonen och funktionsförbanden ska även kunna bidra med mindre enheter, liksom lednings- och logistikförband. Teoretiskt räcker tillgängliga förband inom Försvarmakten därmed till att göra två större bataljonsinsatser – under förutsättning att rotationstalet inte överstiger 1:4. Om rotationstakten är 1:6 klarar de 8 manöverbataljonerna enbart en stadigvarande insats. Dessa rotationstal och förbandsbehov förutsätter även att förbanden är uppfyllda och samövade. I vilken mån manöverbataljonerna uppnår detta, redovisas i hemlig bilaga. Där behandlas också vid vilka tidpunkter det enligt Försvarmakten är uppfyllt.

5.2.2 *Behov och tillgångar på förband för att täcka kravet på minst ett förband på bataljonsstridsgrupps nivå*

En bataljonsstridsgrupp består av en kärna i form av en bataljon och ett antal kompletterande funktionsförband av kompanis storlek (luftvärn-, artilleri- och ingenjörsförband m.fl.). Med åtta manöverbataljoner klarar Försvarmakten att över tiden rotera en bataljon som bildar en kärna i en bataljonsstridsgrupp. Däremot blir antalet kompletterande funktions- och understödsförband direkt gränssättande för uthålligheten. Endast ett fåtal sådana förbandsenheter kan delta i internationella insatser och under begränsad tid. Om det endast finns två ammunitions- och minröjningskompanier (EOD-kompanier) och ett av dem behövs för nationella uppgifter blir uthålligheten givetvis mycket låg.

5.2.3 *Bemannning av insatsförbanden med hänsyn tagen till personalavgångar*

År 2019 ska samtliga krigsförband, enligt gällande förbandsmålsättningar, vara bemannade med anställd GSS-personal uppgående till totalt 16 100 personer. Försvarmakten ska enligt plan 2016 ha 6 600 kontinuerligt tjänstgörande GSS/K anställda. Vid utgången av 2012 hade 4 487 rekryterats. Det innebär ett behov av att rekrytera ytterligare 2 113 GSS/K under 2013 till och med 2016, det vill säga 528 GSS/K per år.

Försvarmakten har i sina planeringsantaganden räknat med en avgång på cirka 10 procent per år för kategorin GSS/K. Avgångarna blev 19 procent under 2012. För 2013 behöver 852 GSS/K rekryteras bara för att täcka avgångarna. Totalt innebär detta att 1 380 GSS/K behöver rekryteras bara under 2013. Under 2014 är motsvarande rekryteringsbehov 1 480 GSS/K och under 2015 behöver 1 581 rekryteras. 2016 är rekryteringsbehovet cirka 1 681 GSS/K.

⁴⁹ En av dessa är en amfibiebataljon.

Under perioden 2013 till 2016 behöver Försvarsmakten rekrytera cirka 1 900 GSS/K utöver det planerade antalet för att täcka avgångarna. Om detta kan ske inom givna ekonomiska ramar är oklart. Om inte Försvarsmakten lyckas fylla avgångar med ersättare uppstår stora vakanser som kan komma att påverka insatsorganisationens möjligheter att göra insatser eller stå i beredskap.

5.2.4 Samlad behovsanalys med hänsyn tagen till andelen kontinuerligt och tidsbegränsat anställda gruppbefäl respektive soldater i förbanden

Regeringen anger, som tidigare nämnts, i inriktningsbeslutet att en mindre andel av soldater i arméstridskrafterna, inklusive lednings- och logistikförbanden bör utgöras av kontinuerligt tjänstgörande soldater och att denna del inte bör överstiga cirka 25 procent. De nationella beredskapsuppgifterna ska vidare enligt ÖB utföras av förband och förbandsenheter med kontinuerligt anställd personal. Det ska dessutom finnas vissa reserver som ska kunna agera akut för att förstärka en insats eller vid behov evakuera svensk personal i svåra situationer.

I ett förband som har andelen 75 procent tidvis och 25 procent kontinuerligt anställda soldater är det inte möjligt att genomföra insatser med hela förbandet i en snabbare rotationstakt än 1:6. Med krav på en stående s.k. riksbatalljon som kan vara bemannad med anställd personal samt krav på att ställa samman en periodvis NBG för beredskap erhålls följande frekvenslinjal för insatser och beredskap.

Tabell 5. Frekvenslinjal för att Försvarsmakten ska kunna ha ett förband ute i insats samtidigt som nationella beredskapskrav ska tillgodoses och en NBG periodvis ska stå i beredskap⁵⁰

	ÅR 1		ÅR 2		ÅR 3		ÅR 4		ÅR 5		ÅR 6		ÅR 7		ÅR 8	
Förband 1	utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	Utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	utb	Insats	Återh	Ber
Förband 2	Ber	utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	utb	Insats	Återh
Förband 3	Ber	Ber	utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	utb	Insats
Förband 4	Ber	Ber	Ber	Utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	utb
Förband 5	Återh	Ber	Ber	Ber	utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber
Förband 6	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	Utb	Insats	Återh	Ber	Ber	Ber	utb	Insats	Återh	Ber	Ber
Förband 7	utb	NBG	Återh	Återh ⁵⁰	Återh	Återh	utb	NBG	Återh	Återh	Återh	Återh	utb	NBG	Återh	Återh

Förband 1 utbildar första halvåret sina tidvis och kontinuerligt anställda soldater för att nästa halvår gå ut i insats. I perioden därefter sker återhämtning, uttag av semesterar et cetera. De kontinuerligt anställda återgår sedan till sitt

⁵⁰ Den fjärdedel av GSS-personalen som är fast anställda kan övergå till en reserv för förstärkningsändamål, men det räcker inte till att fylla hela denna reserv. Därför måste ytterligare GSS/K finnas tillgängliga i ett åttonde förband.

förband och utför under de följande tre perioderna nationell beredskap i t.ex. en riksbataljon. I början på det fjärde året fortsätter de kontinuerligt anställda i detta förband att under utbildningen till nästa insats upprätthålla beredskapen. De tidvis anställda kommer att återhämta sig och göra annat under två år, för att i början på det fjärde året åter inställa sig för utbildning till en insats.

Av tabellen ovan kan man se att det varje år finns kontinuerligt anställd personal motsvarande minst ett helt förband (bataljon). Det innebär att en riksbataljon kan sättas samman av denna personal. Det innebär dock att den anställda personalen kontinuerligt, frånsett en period av de sex perioderna, antingen står i hög beredskap eller deltar i en insats.

Trots detta räcker inte personalen i de sju förbanden till för att även upprätthålla en strategisk reserv som kan agera i akuta lägen. Ytterligare minst ett förband behövs för att tillgodose samtliga krav som angivits, det vill säga totalt minst 8 förband. Detta förband skulle dessutom dels behöva ha en högre andel kontinuerligt anställda för att kunna avsätta t.ex. 300 personer till beslutade reserver.

Med ambitionen att ha två förband ute i insats ökar behovet av antalet förband i insatsorganisationen till 13 (bataljoner). 12 behövs för att i takten 1:6 kontinuerligt göra två insatser. Därutöver behövs ett förband som håller en NBG i beredskap vart tredje år. Vid varje tillfälle krävs det kontinuerligt anställda motsvarande två fulla förband som inte är ute i insats eller återhämtar sig efter en insats. Dessa kan ingå i en riksbataljon och även i ett skyttekompani som enligt regleringsbrevet för år 2013 också ska stå i beredskap.

Med 5 till 10 procent högre andelar kontinuerligt anställda i förbanden ökar möjligheterna att den kontinuerligt anställda personalen räcker till för att kunna fullgöra samtliga nationella och andra beredskapsuppgifter inklusive att bemanna en NBG. För att ha ett förband ute i insats stadigvarande behövs då endast 7 förband i insatsorganisationen. Men det krävs fortfarande 13 förband totalt för att kunna ha två ute i insatser, samtidigt som man upprätthåller beredskap i form av en NBG vart tredje år.

Ska försvarsmakten uthålligt kunna rotera en hel bataljonsstridsgrupp som består av en kärna i form av en bataljon och ett antal kompletterande funktionsförband av kompanis storlek (luftvärns-, artilleri- och ingenjersförband m.fl.) uppstår nya begränsningar. De åtta manöverbataljonerna klarar av att rotera en bataljon som bildar kärnan i en bataljonsstridsgrupp. Däremot blir antalet kompletterande funktions- och understödsförband direkt gränssättande för uthålligheten. Av förbandsregistret och FMUP 14 framgår att endast ett fåtal sådana förbandsenheter planeras kunna delta i internationella insatser och detta under begränsad tid.

När det gäller funktionsförbanden (till exempel luftvärns-, artilleri- och ingenjörskompanier) finns en mer begränsad rotationsbas att tillgå. Inom respektive sådan bataljon finns 4–5 kompanier. Dessa har dock olika uppgifter. I en luftvärnsbataljon finns ett ledningskompani, ett trosskompani, ett RB70- och ett RB 97- kompani⁵¹. Det finns två luftvärnsbataljoner i insatsorganisationen. Om de delar av bataljonerna som ska stå i beredskap endast fylls av kontinuerligt anställda soldater, såsom ÖB bestämt, töms övriga delar av bataljonerna helt på sådana soldater. Med endast två kompanier blir rotationstakten 1:2, dvs. avsevärt snabbare än den som bedömts vara rimlig. Även om man går ner på plutonnivå internationellt torde de bli svårt för dessa förbandsenheter att uthålligt delta i långvariga insatser.

5.2.5 *Bemanningsplanering av insatser med hänsyn till insatsorganisationens tillväxt fram till 2019*

I försvarsplaner fram till och med 2013 har Försvarsmakten bedömt att beslutad insatsorganisation (IO14) ska kunna vara färdigställd år 2019. I Försvarsmaktens svar på regeringsbeslut 7 om långsiktig ekonomisk balans och i Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI) 2013 anger Försvarsmakten dock att detta inte kommer att kunna ske vid en prolongerad ekonomi. Försvarsmakten har i det preliminära svaret till det särskilda regeringsbeslutet⁵² och i perspektivplanen från oktober 2013⁵³ angett en fortsatt obalans mellan uppgift och resurs samt att den operativa förmågan och förmågan till insatser kommer att minska till följd av regeringens beslut. Dock har man inte angett i hur hög grad det kommer att ske. Som nämnts i avsnitt 3.2.3 har regeringen därefter krävt att Försvarsmakten ska planera för att sänka personalkostnaderna med 500 miljoner kronor från och med 2019. Därutöver har regeringen i budgetpropositionen 2014 föreslagit att Försvarsmakten tillförs 200 miljoner kronor 2014, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor 2016 samt 500 miljoner kronor från och med 2017 på förbandsanslaget. Därmed anser regeringen att den brist på förbandsanslaget som Försvarsmakten anmält är åtgärdad.

⁵¹ Robotkompani.

⁵² Försvarsmaktens svar på uppdrag till Försvarsmakten angående Personalförsörjning (2013-08-26, HKV 23 321:55190).

⁵³ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013 (2013-10-01, FM 2013-276:1).

Uppfyllnaden av personal i insatsorganisationens fram till 2019 enligt nuvarande planering

I hemlig bilaga redovisas det totala antalet befattningar och förband i Insatsorganisation 2014 och uppfyllnaden av dessa. Det är framförallt civila befattningar samt befattningar avsedda för reservofficerare, specialistofficerare och GSS-personal som uppvisar stora vakanser. Däremot är officersbefattningar ofta bättre uppfyllda. Med den planerade tillväxten av manöverbataljonernas och övriga bataljoners personaltillgångar kommer läget att förändras. I hemlig bilaga till denna rapport redovisas mera exakta uppgifter om hur uppfyllnaden av manöverbataljonerna (innan RB7-svaret, FMSI 13 och svaret på RB5) planerades att stiga under åren fram till 2019. Nedan redovisas hur antalet GSS-K och GSS-T planerades att växa under kommande år. Utbildningstakten är beroende på kapacitet inom utbildningssystemet samt ekonomin. Det måste finnas lärare, lokaler, materiel och övningsmöjligheter.

Tabell 6. Planerad tillväxt av kategorierna GSS/K och GSS/T 2013–2022 (antal personer)

GSS/K+T	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mål	16 100	16 100	16 100	16 100	16 100	16 100	16 100	16 100	16 100	16 100
Planerat	8 400	10 000	11 400	13 000	14 500	15 800	16 100	16 100	16 100	16 100
Diff	7 700 48%	6 100 38%	4 700 29%	3 100 19%	1 600 10%	300 2%	0 0	0 0	0 0	0 0

Källa: Försvarmaktens årsredovisningar 2011 och 2012.

Av tabellen framgår att en viktig faktor bakom den bristande förmågan de närmaste fyra till fem åren är den relativt begränsade tillförseln av GSS-personal till förbanden. Framåt 2018 och 2019 torde det vara andra faktorer som är avgörande. Bakom svårigheterna att höja takten i utbildningen av GSS-personal finns produktionsmässiga problem och ekonomiska faktorer.

Uppfyllnaden av manöverbataljonerna vid prolongerad ekonomi

Om Försvarmakten inte får utökade ekonomiska ramar kommer enligt Försvarmaktens svar på regeringsbesluten 5⁵⁴ och 7⁵⁵ begränsningar finnas i tillväxt av insatsorganisationen och också i manöverbataljonernas tillväxt. Vilka begränsningar som uppkommer redovisas i hemlig bilaga till vår rapport.

⁵⁴ Försvarmaktens svar på uppdrag till Försvarmakten angående Personalförsörjning (2013-08-26, HKV 23 321:55190).

⁵⁵ Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (2013-02-28, HKV 23 381:53871).

5.3 Personalbehov på befattnings- och kompetensnivå – markstridskrafterna

5.3.1 Utgångspunkter och metod

I detta avsnitt bedömer vi i vilken grad brist på vissa specialist- och funktionsbefattningar ytterligare begränsar möjligheterna att genomföra internationella insatser i den omfattning som regeringen angivit. Sådana brist- eller nyckelkompetenser är enligt Försvarmakten de kompetensområden där organisationsenheterna och krigsförbanden upplever eller kan förutse att efterfrågade befattningar inte kan bemannas med rätt kompetens under den tid en internationell militär insats pågår, utan att bryta mot eftersträvd rotationstakt på 1:4 respektive 1:6. När det gäller sådana kompetenser har Försvarmakten i slutet på 2011 genomfört en utredning⁵⁶. I utredningen pekas ett antal funktionsområden och kompetenser ut som problematiska i nuläget och under de närmaste åren. Det finns dock inga kvantitativa uppgifter om angivna brister, som kan ligga till grund för en bedömning av hur förmågan att genomföra insatser påverkas. Av det skälet har Riksrevisionen analyserat behov och tillgångar på kompetenser inom utpekade bristområden och om bristerna kan påverka möjligheterna att genomföra nya insatser framöver.

Inom markstridskrafternas förband finns cirka 200 befattningar eller kompetenser redovisade i Prio⁵⁷. Ungefär 90 av dessa är befattningar som avser högre chefer, grupp- och troppbefäl samt olika soldatkategorier. Cirka 110 avser olika specialist- och funktionsbefattningar. I denna grupp täcker vårt urval ungefär hälften av dessa befattningar. I några fall har vi slagit ihop närliggande befattningar till en befattning eller kompetens. Det har till exempel funnits flera olika sjuksköterskebefattningar av allmän art, som en erfaren sjuksköterska mycket väl bör kunna upprätthålla. De 40 särskilda kompetenser som blev kvar efter sådana sammanslagningar finns redovisade i hemlig bilaga. De paket av insatser som analyseras finns beskrivna i avsnitt 1.5.

Det behov vi har utgått ifrån är faktiska behov i de insatser som gjorts under senare år, dvs. vad som anges i P-tabeller för ISAF 24, KS 22, Tchad, Sudan och NBG11. Därtill lägger vi en mekaniserad bataljon. Urvalet består som tidigare nämnts endast av markoperativa insatser. Något förenklat räknar vi Afghanistan, NBG och den mekaniserade bataljonen som större insatser, övriga som mindre. Ett krav har här varit att alla paket ska kunna rymmas inom ramen för regeringens antalskrav. Sedan jämför vi behovet med tillgänglig personal i befattningar som kräver dessa kompetenser. Det vill säga vi adderar kompetensbehovet hos insatserna i respektive paket och räknar fram vilken

⁵⁶ Försvarmakten, PM Bristkompetenser, bilaga 1 2011-12-15.

⁵⁷ Försvarmakten ekonomi och personaladministrativa IT-system.

sammantagen personell bas som behövs för att kontinuerligt kunna rotera personer med dessa kompetenser i insatserna i takt av 1:4 respektive 1:6.

Därefter jämför vi dessa behov med tillgänglig personal som har denna kompetens i dag i Prio respektive i ett läge 2019 när insatsorganisationen ska vara uppfylld i enlighet med fastställda behov av kompetenser i IOR⁵⁸. Vi använder oss av två mått på uppfyllnad: 1) för hur många av de 40 kompetenserna som tillgångarna enligt Prio räcker till fullt ut, 2) genomsnittlig uppfyllnadsgrad i procent för de kompetenser där brister finns. Dessa analyser återfinns i avsnitt 5.3.2 och 5.3.3.

5.3.2 *Riksrevisionens analys av uppfyllnad av kompetenser*

Den **första fråga** vi vill belysa här är i vilken grad den personella kompetens som idag finns i insatsorganisationen räcker till som bas för att kontinuerligt kunna göra insatser i den omfattning som riksdagen och regeringen föreskrivit, samtidigt som nationella uppgifter ska utföras. I tabell 7 nedan redovisas i vilken grad det kontinuerliga behovet av utvalda kompetenser för de olika paketen av insatser är uppfyllt. I paket 1 och vid rotation 1:4 är det således 30 procent eller 12 av de 40 särskilda kompetenserna som är helt uppfyllda eller där behov av en viss kompetens inte finns.

⁵⁸ Försvarsmaktens Insatsorganisationsregister.

Tabell 7. Procentuell andel kompetenser som har en personalbas i IO som fullt ut räcker till för rotera personal i 1:4 respektive 1:6 i de olika paketen

Insatspaket	Vid rotation 1:4		Vid rotation 1:6	
	Andel fullt uppfyllda kompetenser i %	Antal fullt uppfyllda kompetenser	Andel fullt uppfyllda kompetenser i %	Antal fullt uppfyllda kompetenser
Paket 1	30%	12	23%	9
Paket 2	38%	15	30%	12
Paket 3	30%	12	20%	8
Paket 4	33%	13	25%	10
Paket 5	38%	15	28%	11
Paket 6	48%	19	38%	15
Paket 7	35%	14	25%	10
Paket 8	38%	15	28%	11
Paket 9	38%	15	28%	11
Paket 10	45%	18	38%	15
i genomsnitt	37%	15	28%	11

Källa: Prio och IOR.

För närvarande räcker således inte personalresurserna i insatsorganisationen till för att kontinuerligt rotera något av de undersökta paketen av insatser. Ungefär hälften av de undersökta kompetenser saknas för närvarande i insatsorganisationen.

En fråga som uppstår i sammanhanget är varför Försvarmakten ändå kunnat rotera med ett paket som liknar paket 10 under en längre period i Afghanistan. En förklaring är att man rekryterat delar av den kompetens som behövts genom direktrekrytering utanför Försvarmakten. En annan förklaring kan vara att de nationella behoven inte har varit så starkt markerade. Det är till exempel först under senare år som en fullt utbyggd riksbataljon ska stå i beredskap nationellt. Styrkan i Afghanistan har också växt från mer blygsamma mått. Tidvis uppger också intervjuad personal att mycket övertid har tagits ut. För viss personal kan också en snabbare rotationstakt ha använts.

Vår **andra fråga** är om de personella resurserna i insatsorganisationen räcker till för att kontinuerligt försörja och rotera de insatser som undersökts (samtidigt som den nationella beredskapen upprätthålls) när:

- a) insatsorganisation 2014 är fullt uppfyllt år 2019 enligt dagens behovsättning alternativt

- b) vid en prolongerad ekonomi med den reduktion av förband som anges i svaret på regeringsbeslut 7 om långsiktig ekonomisk balans, i Försvarmaktens svar på regeringsbeslut 5 om besparingar och i Försvarmaktens perspektivplan 2013.

a) Vid en fullt utbyggd insatsorganisation 2014

Enligt Försvarmaktsplanerna 2010–2014 ska IO 14 vara fullt uppfyllt med rätt personal 2019. Då ska Försvarmakten också ha en förmåga att uppfylla de krav på insatser som regeringen och riksdagen beslutat om. Vid det årtalet ska det finnas tillräcklig kompetens i insatsorganisationen för att klara kraven, t.ex. på att genomföra insatser i paket liknande dem vi analyserat. I tabell 8 nedan visas hur stor andel i procent av de 40 kompetenserna som är uppfyllda med en fullt bemannad insatsorganisation år 2019.

Tabell 8. Procentuell andel kompetenser som har en personalbas i en fullt bemannad insatsorganisation (år 2019) och som räcker till för att rotera personal i 1:4 respektive 1:6

Paket nr	Vid rotation 1:4	Vid rotation 1:6
Paket 1	78%	65%
Paket 2	85%	75%
Paket 3	70%	60%
Paket 4	73%	70%
Paket 5	70%	60%
Paket 6	78%	73%
Paket 7	70%	60%
Paket 8	78%	70%
Paket 9	83%	73%
Paket 10	88%	83%
i genomsnitt	77%	69%

Källa: Prio och IOR.

Av tabellen framgår att det kommer att bli en brist på ett antal kompetenser även när IO 14 är helt uppfyllt. Det gäller för cirka en fjärdedel av kompetenserna vid en rotation på 1:4 och drygt tre av tio vid rotation 1:6. Exempel på sådana bristkompetenser är olika typer av tekniker och sjukvårdspersonal. Drygt hälften av dessa bristkompetenser saknas.

b) Uppfyllnad vid prolongerad ekonomi

Om inte Försvarsmakten erhåller föreslagna ökade ekonomiska ramar kommer den tillgängliga rekryteringsbasen, enligt Försvarsmaktens svar på RB 7 om långsiktig ekonomisk balans⁵⁹, för undersökta kompetens kategorier att minska betydligt. Enligt ÖB leder denna nödvändiga neddragning i antalet krigsförband också till att uthålligheten att hantera systematiska kränkningar nedgår betydligt och endast kan ske med geografiska begränsningar. Den sammantagna förbandskvantiteten blir så låg att det går att ifrågasätta om uppgiften att hävda territoriell integritet kan upprätthållas om systematiska kränkningar sker i luften och till sjöss samt under ytan. En prolongerad anslagsnivå medför också att förmågan att delta i internationella insatser på den nivå riksdagen beslutat nedgår till hälften. En reducerad insatsorganisation påverkar givetvis även uppfyllanden för våra utvalda kompetens kategorier. Vi vet dock i dag inte i vilken grad det kommer att behöva ske.

I tabell 9 visas uppfyllnaden med ett antagande om en halverad rekryteringsbas år 2019 i förhållande till vad man planerat tidigare.

Tabell 9. Andel av de 40 kompetenser med en personalbas i insatsorganisationen 2019 vid prolongerad ekonomi, som räcker till för att rotera personal i 1:4 respektive 1:6

Paket nr	Vid rotation 1:4	Vid rotation 1:6
Paket 1	50%	30%
Paket 2	63%	43%
Paket 3	40%	30%
Paket 4	58%	38%
Paket 5	48%	40%
Paket 6	58%	48%
Paket 7	45%	30%
Paket 8	63%	43%
Paket 9	53%	40%
Paket 10	73%	55%
i genomsnitt	55%	40%

Källa: Prio och IOR.

⁵⁹ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (2013-02-28, HKV 23 381:53871).

I dessa bägge fall har vi utgått ifrån att det i princip går att utnyttja kompetens från alla övriga markstridsförband inklusive de delar av teknik-, sambands-, lednings- och logistikförband som inte är upptagna i insatser eller stående beredskap. Innebörden är att dessa förband kommer att få kännas vid betydande nedskärningar av den tid deras personal kan utnyttjas för eget bruk och i stället kommer personalen att vara utlånade till andra förbands insatser. Om dessa förband behöver sina kompetenser fullt ut för att utbilda och utveckla sitt eget förband kommer uppfyllnadsgraden att sjunka nedåt i motsvarande grad.

I hemlig bilaga till denna rapport redovisas andelen och antalet kompetenser som är helt uppfyllda med dagens personella resurser. Om regeringen och riksdagen skulle vilja göra insatser i den omfattning som beskrivs i de olika insatspaketen, samtidigt som Försvarmakten ska upprätthålla hög beredskap nationellt, finns således en rad kompetenser som det både i dag och när insatsorganisation är fullt utbyggd, finns brist på i insatsorganisationen.

Övriga markförband som inte deltar i insatser eller beredskap måste också kunna utbilda och utveckla sina respektive förband. Om deras behov räknas med i bilden blir uppfyllnadsgraden ännu lägre än vad som redovisats ovan.

5.3.3 *Orsaker till bristande uppfyllnad*

För att kunna rotera i 1:6 i de paket som kräver mest av granskade kompetenser (Paket 5) behöver det finnas en bas på cirka 2 000 personer med dessa kompetenser i insatsorganisationen. I det fall som kräver minst antal nyckelkompetenser, (paket 10) krävs cirka 755 personer för att basen ska bli tillräcklig vid motsvarande rotationstakt. Paketerna däremellan fördelar sig ungefär jämnt i intervallet mellan de nämnda paketen. Det betyder att det handlar om stora mängder med personal som antingen måste finnas i insatsorganisationen eller rekryteras på annat sätt.

Vissa av dessa kompetenser kan också bli kostsamma att ha ständigt tillgängliga. Aktuell personal behöver kanske endast tjänstgöra någon gång vart tredje år. Då är det rimligt att sådan kompetens, som dessutom finns lätt tillgänglig i den civila sektorn och inte behöver en omfattande militär utbildning rekryteras nära den tidpunkt då behovet av dem uppstår. En förutsättning är att Försvarmakten har beredskap och rutiner för detta. Andra mer utpräglat militära kompetenser kräver dock att personalen i fråga mer eller mindre ständigt upprätthåller sin kompetens och finns anställd kontinuerligt inom Försvarmakten. Vissa av dessa kompetenser behöver genomgå dyra och exklusiva utbildningar. En del av dem kräver även en legitimering för att kunna utnyttjas. Det gäller t.ex. FAC-kompetens⁶⁰ under NATO-ledda flygoperationer.

⁶⁰ Forward Air Control.

Andra förklaringar till bristande uppfyllnad kan vara att Försvarsmakten aldrig haft så många förband ute i insats samtidigt så att problemen uppmärksammats. Det har också hittills funnits stora reserver av värnpliktiga att tillgå ifall det skulle behöva göras mer omfattande insatser, men numera börjar dock värnpliktsreserverna att sina. En ytterligare förklaring kan vara att beredskapsförbanden inte haft kravet på sig att vara helt uppfyllda, och därmed har det inte tidigare uppstått en konkurrens om vissa kompetenser mellan beredskapskrav nationellt och insatser internationellt. Den försenade rekryteringen av GSS-personal förklarar förstås också en del av den bristande uppfyllnaden. Vissa kategorier av kompetens inom Försvarsmakten får även erbjudanden om bättre betalda jobb och lämnar verksamheten.

Försvarsmakten har heller inte gjort någon systematisk genomgång av vilka rotationstakter som behövs för uthållighet i enlighet med den omfattning som regeringen och riksdagen lagt fast och vilka krav det ställer på tillgänglighet av personal. Försvarsmaktens operativa planering har varit inriktad i huvudsak på den territoriella uppgiften och de senaste åren på det väpnade anfallet.

Försvarsmakten saknar för närvarande även en tillräcklig datoriserad överblick över vilka kompetenser som behövs för insatser och övriga beredskapsförband. Det finns ingen kompatibilitet mellan tillgångsredovisningen av personal i Prio och behovet i IOR.

5.4 Personal i Flygvapnet – behov och tillgångar

Flygvapnet organiserar och utbildar flyg-, bas- och ledningsförband som i samverkan med mark- och sjöstridskrafter genomför gemensamma operationer såväl nationellt som internationellt tillsammans med andra nationer, organisationer och myndigheter.

I det följande avgränsar vi vår granskning till personal vid 4 stridsflygdivisioner samt flygbasförband.

Sedan juni 2003 till dags dato har Flygvapenförband producerat två internationella insatser med stridsflygdivisioner (FL01/FL02). För två av Flygvapnets insatsförband (divisioner) är de nationella uppgifterna den huvudsakliga uppgiften och detta måste upprätthållas över tiden.

Inom flyget har en kortare rotationstakt tillämpats, med 3 månader i insats och 9 månader med andra uppgifter inkl. ledigheter och rehabilitering. Det är inte möjligt att ständigt vara ute i insats för en flygdivision. Divisionens personal behöver också utbildas innan de går ut i insats. Personalen behöver tid för att återhämta sig, utbilda och utveckla sig själva och förbandet innan det går ut i insats igen.

I tabell 10 nedan redovisas vilken storlek som behövs på insatsorganisationen vid olika rotationstakter och olika antal samtidigt pågående förbandsvisa insatser. Kolumn 1 illustrerar således det teoretiska behovet av divisioner i insatsorganisationen under förutsättning att insatserna sker med minst en divisions storlek och behovet av divisioner i insats är konstant.

Tabell 10. Rotationstal och behov av storlek på insatsorganisationen

Vid rotationstal	Antal div som behövs för att ha 1 div i insats	Antal div som behövs för att ha 2 div i insats	Antal div som behövs för att ha 3 div i insats	Antal div som behövs för att ha 4 div i insats
1:4	4	8	12	16
1:6	6	12	18	24

Totalt har flygvapnet fyra stridsflygdivisioner varav två, enligt uppgift från Försvarmakten, behövs för nationella uppgifter. Det har också nämnts i intervjuer att delar av en division behövs för andra uppgifter. Av tabellen framgår att det är blir svårt att någon längre tid ha mer än en stridsflygdivision ute i insats. Rent teoretiskt skulle det gå att rotera insatserna på de fyra flygdivisionerna med en rotationstakt på 1:4, om ledigheter, rehabilitering m.m. inte tar alltför lång tid i anspråk. Någon mer omfattande erfarenhet att uthålliga stridsflyginsatser har inte Försvarmakten. I Libyeninsatsen byttes en reducerad division av efter tre månader av en annan, därefter fortsatte inte insatsen. Med nuvarande organisation bedömer Försvarmakten att en flyginsats som överskrider 3–4 rotationer under en tid på ett halvt till ett år är gränsen för vad som klaras utan att göra avkall på policyn för insatsfrekvens.

Försvarmakten har i PM 2011-12-15 om bristkompetenser identifierat att Flygvapnets insatsförband till stora delar består av försvarmaktsanställd personal med specialistutbildning vilken inte kan ersättas av reservofficerare eller specialister utifrån. I hemlig bilaga redovisas vilka kompetenser som inte är uppfyllda och i vilken grad.

5.5 Personal i Marinen – behov och tillgångar

Marinen består av flottan och amfibiekåren och organiserar och utbildar sjöstrids- och amfibieförband. Marinens insatsförband är inriktade mot nationella och internationella uppgifter. Ett antal marina förband är också anmälda till internationella styrkeregister och delar av dessa förband är insatta inom ramen för fredsfrämjande insatser. Vi begränsar oss här till

att belysa insatsförmåga och personell förmåga hos sjöstridsflottiljernas två korvettdivisioner.

Till skillnad från markstrids- och flygstridsförband är personalbasen – vid en rotation av insatser med korvettdivisioner på 1:4 – i det närmaste omöjlig att upprätthålla över tiden. Kortvarigare insatser som de i Atalanta kan ske. Men därefter måste ett uppehåll göras för att personal ska kunna återhämta sig och materiel underhållas. Rotationstakten skulle behöva vara 1:2 för att detta ska fungera uthålligt. Detta beror framför allt på det begränsade antalet förbandsenheter, men också på att Marinen har en hög grad av specialisering på olika befattningar. Vid en längre insats med fartyg skulle vissa kompetensområden bli svåra att täcka med anställd personal. Ett exempel är att på en korvett innehar nästan samtlig personal särskild behörighet samt krav på rutin i sin befattning. Med nuvarande organisation bedöms en insats som överskrider 3–4 rotationer under en tid på ett halvt till ett år vara gränsen för att Försvarsmakten inte ska behöva göra avkall på policy för insatsfrekvens. Nuvarande personalvolym anges av Försvarsmakten som kritisk trots det kortare rotationsschemat.

Inom vilka kompetensområden det finns brister i uppfyllnad redovisas i hemlig bilaga.

5.6 Sammanfattande slutsatser

Försvarsmakten har vare sig i dag eller då insatsorganisationen är fullt utbyggd personal i tillräckligt antal och med rätt kompetens för att göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat. Antalet markoperativa bataljoner och andelen fast anställda GGS/K är direkt gränssättande i sammanhanget. Därtill finns begränsningar i antal och inriktning på stöd- och funktionsförband.

De krav vi utgått ifrån i vår analys är sammanfattningsvis följande:

1. Tid för återhämtning m.m. efter insatser (rotationstakter på 1:4 resp. 1:6).
2. Att i möjligaste mån använda hela och över tiden sammanhållna förband vid rotationer.
3. Huvudsaklig inriktning på markstridskrafter i insatserna (markoperativ inriktning, dvs. förband som är övade i att kunna ta terräng m.m.).
4. Utgöra substantiella bidrag (företrädevis större förband).

5. Kunna delta i strid i högre konfliktnivåer (bataljonsstridsgrupper som ska kunna sättas samman med en manöverbataljon som kärna och kompletteras med t.ex. luftvärns-, artilleri- och ingenjörskompanier).
6. Andel kontinuerligt anställda ska vara högst 25 procent (något högre om uppgifterna kräver det).
7. Endast kontinuerligt anställda får ingå i förband med hög nationell beredskap.
8. Riksbataljonen ska sättas samman med delar från manöverbataljonerna (för nationell beredskap).
9. I stort sett prolongerad ekonomi fram till 2019 (även med hänsyn även tagen till de medel regeringen enligt budgetpropositionen 2014 skjutit till i förbandsanslaget).
10. Ett kompani ska finnas i beredskap

Om endast **krav 1** ställs på insatserna klarar Försvarmakten väl av att stadigvarande bemanna ett flertal såväl större som mindre samtidiga insatser. Det finns åtta manöverbataljoner, en jägarbataljon, sex funktionsbataljoner och åtta lednings- och logistikbataljoner tillgängliga i insatsorganisationen i dag, dvs. totalt 23 bataljoner. Med en rotationstakt på 1:4 kan 6 bataljoner kontinuerligt vara ute i insatser, och med en rotationstakt på 1:6 blir det fyra bataljoner. Antalskraven torde vara uppfyllda, men inte övriga krav ovan. Detta innebär dock att man utgår ifrån att t.ex. en teknikbataljon få gå ut i insats i en helt annan roll än vad den skapats för och ska kunna delta som exempelvis en renodlad skyttebataljon. Det innebär att det stora flertalet av teknikbataljonens personal får genomgå en snabb utbildning för att kunna tjänstgöra som främst skyttesoldater. Om detta ens är möjligt från personalsynpunkt är osäkert. Det innebär också att förbandet inte får relevanta erfarenheter vad gäller huvuduppgiften, vilket regeringen framfört önskemål om.

Med även **krav 2** uppfyllt blir situationen annorlunda. Nu är det i stort sett bara de 8 manöverbataljonerna som finns tillgängliga för att kontinuerligt rotera hela förband av bataljons storlek i angivna takter. Vid en rotation 1:4 kan två bataljoner vara ute i insats, medan bara en kan vara det vid en rotationstakt på 1:6. Övriga bataljoner klarar av att göra en insats av bataljons storlek under högst 1–2 sexmånadersperioder (om de ska hållas samman och kunna ersättas av liknande förband). Går vi ner i förbandsstorlek ökar givetvis möjligheterna. Men då blir det svårt att klara antalskravet på cirka 2 000 personer. De kan dock bidra med mindre kompani- eller plutonsenheter som roterar och antalsmässigt kompletterar manöverbataljonerna.

Om **krav 3–5** läggs till minskar möjligheterna ytterligare att kunna utnyttja lednings- och logistikförbanden till att på kompaninivå bidra till insatser.

Om **kraven 6–8** gäller, dvs. att de kontinuerligt anställda ska vara högst 25 procent och att de endast kan utnyttjas i förband med hög beredskap, minskar möjligheterna ytterligare att göra insatser. De åtta manöverbataljonerna klarar då av en kontinuerlig insats i bataljons storlek. Därtill kan läggas funktionsförband av kompanis storlek i ungefär 2–3 år. Därefter torde inte funktionsförbandens kompanier räcka till för att ingå i och rotera en stadigvarande insats i form av en markoperativ bataljonsstridsgrupp.

Med det tillkommande **kravet 9** kommer det enligt FMSI 13 att finnas ett mer begränsat antal manöverbataljoner och övriga förband. ÖB har i FMSI 13 (öppna delar) skrivit att en prolongerad ekonomi kommer att innebära en reduktion av antalet krigsförband. Den sammantagna förbandskvantiteten blir så låg att det enligt ÖB går att ifrågasätta om uppgiften att hävda territoriell integritet kan upprätthållas om systematiska kränkningar sker i luften och till sjöss samt under ytan. Den personella kvantitativa ambitionsnivån avseende insatser internationellt förutsägs inte heller överstiga dagens nivå (600 +100 personer), annat än momentant vid eventuellt bidrag till insats med EU Battle Group.

I svaret på regeringsbeslut 7 om långsiktig ekonomisk balans anger Försvarmakten att den reducerade insatsorganisationen bedöms kunna genomföra internationella insatser på ungefär halva den nivå som riksdagen beslutat. Enligt Försvarmaktens delsvaret på regeringsbeslut 5 kommer det att finnas en fortsatt obalans mellan resurser och uppgifter. Därefter har regeringen i budgetpropositionen för 2014 föreslagit en förstärkning av förbandsanslaget. Hur stora effekterna av detta blir är svårt att förutse.

Våra beräkningar visar att de personella resurserna i insatsorganisationen i dag är alltför begränsade för att kontinuerligt kunna göra insatser enligt de tio insatspaket vi ställt samman. Inte ens för hälften av de 40 undersökta kompetenserna finns i dag tillräcklig personal i insatsorganisation. För de kompetenser som inte är fullt uppfyllda är bristerna betydande. Det innebär att uthålligheten för kontinuerliga insatser vad avser dessa kompetenser i dag är relativt låg inom markstridskrafterna. Som vi nämnt i avsnitt 5.3.3 finns givetvis möjligheter att senare rekrytera dessa kompetenser, men då behöver Försvarmakten i god tid förbereda rekryteringarna. Kravet på att kunna påbörja en insats inom 90 dagar torde begränsa dessa möjligheter.

Vi har också undersökt om insatsorganisationen, när den är helt uppfylld, räcker till för att kontinuerligt försörja insatser med utvalda nyckelkompetenser samtidigt som den nationella beredskapen upprätthålls. Av våra beräkningar framgår att det även då kommer att bli en brist på ett antal kompetenser. Det gäller för mellan knappt en fjärdedel till en tredjedel av kompetenserna.

Exempel på bristkompetenser är vissa typer av tekniker och sjukvårdspersonal. Försvarsmaktens bedömning är att om de inte erhåller föreslagna ökade ekonomiska ramar riskerar bristerna i uppfyllnad att bli avsevärt större. Detta beror delvis på att den tillgängliga rekryteringsbasen för undersökta kompetens kategorier kommer att minska vad gäller färdigövade förband.

Våra beräkningar om bristkompetenser bygger på uppgifter som det finns vissa osäkerheter kring, t.ex. dubbelregistreringar på chefsposter. Det beror på att det inte enkelt går att få fram uppgifter om uppfyllnad, behov av och tillgångar på olika kompetenser ur Försvarsmaktens personaladministrativa IT-system. Det krävs för närvarande ett betydande arbete för få fram jämförbara uppgifter från olika källor. Vi har dock försökt att tillsammans med Försvarsmakten så långt möjligt minimera felkällorna. De brister i uppfyllnad som våra beräkningar visar på är dock så pass stora att vi bedömer att eventuella kvarstående felkällor har en marginell påverkan på resultaten.

Det kan vara så att viss personal har kompetens att kunna täcka upp brister även på andra befattningar. När det gäller befattningar med krav på specialistkompetens torde detta dock inte vara vanligt förekommande.

Vi konstaterar att möjligheterna att i tillräcklig grad rekrytera och behålla personal är avgörande för den framtida insatsorganisationens förmåga att genomföra insatser i den omfattning och med den inriktning som regeringen och riksdagen har beslutat om. Det finns i dagsläget få erfarenheter av möjligheten att behålla rekryterad personal och det är svårt att uppskatta möjligheten att rekrytera framförallt tidvis tjänstgörande personal för framtiden. Detta innebär en osäkerhet i bedömningen av möjligheten att bemanna insatsorganisation 2014 under de kommande åren.

Vi har vidare funnit att det är osäkert hur gripbara vissa personalkategorier är för framtida insatser. När det gäller t.ex. läkare kommer många av dem att behöva vara lediga från sina ordinarie arbeten mer än vad som är möjligt. Från läkarhåll har man t.ex. sagt att två månader är den tid som en läkare längst kan vara borta från sin arbetsplats. Det går inte ihop med insatser som vanligen pågår i 6 månader. I sådana fall kommer rekryteringsbasen att behöva öka ytterligare.

Vad vi kunnat se finns det inte heller i personalförsörjningsplaneringen någon samlad strategi för hur tillförseln av personal till insatser i rätt antal och med rätt kompetens ska gå till.

Som tidigare nämnts är en av grundtankarna med nuvarande insatsförsvaret också att hela förband ska kunna skickas ut i en insats. Detta kommer dock inte att kunna fungera om personalluppfyllnaden vad gäller kompetenser är för låg i förbandet.

6 Materiel över tiden i insatser – behov och tillgångar

I detta kapitel analyserar vi i vilken mån tillgången på materiel är gränssättande för Försvarmaktens förmåga att göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat; detta samtidigt som materiel måste finnas till de övriga uppgifter som parallellt ska genomföras (utbildning och utveckling av förbanden, territoriell beredskap, underhåll, reparationer och renovering, demonstrationsverksamhet m.m.). Det gör vi genom att analysera om det finns materiel i a) tillräcklig mängd och b) med rätt prestanda och status för ovan angivna uppgifter.

6.1 Utgångspunkter

6.1.1 *Hur behovet av materiel bestäms och avvägs*

Behovet av materiel bestäms ytterst av kraven på förmåga i olika avseenden hos insatsorganisationens förband. Utifrån regeringens krav har Försvarmakten formulerat operativa ramvillkor och krigsförbandsspecifikationer. De utgör en utgångspunkt för utvecklingen av förbandens förmåga och den materiel som ska finnas i förbanden. Arbete med förbandsmålsättningar pågår. Materielbehovet registreras slutligen som en s.k. utrustningstabell (U-tabell)⁶¹ med behov för förbandet och läggs in i IOR. Under denna process sker en avvägning med Försvarmaktens produktionsstab om vilka tillgångar som kan tilldelas.

Tillgången på materiel bestäms i stor utsträckning av tidigare års anskaffningar. Stora delar av materielen har också inskaffats för mer än ett decennium sedan. Tillgångarna ska finnas registrerade i Försvarmaktens IT-system för materieltillgångsredovisning (Lift).

⁶¹ Något förenklat kan man säga att "U-tabell behov" utgör ritningen för ett krigsförband vad gäller materielbehov. Tabellen redovisar t.ex. organisationsstruktur, tillhörande förrådsbeteckningar i form av materielnummer. På samma sätt görs en genomgång av materielbehovet inför en insats och detta behov registreras även det som en U-tabell för varje insats.

6.1.2 Sätt att uppfylla insatsförbanden med materiel

Vid internationella insatser finns två huvudsakliga sätt att försörja förbanden med materiel. De är:

A. Förbandet använder egen materiel inför, under och efter insats

Grundtanken i denna försörjningsmodell är att förbandet huvudsakligen använder den egna behovssatta och krigsplacerade materielen och personalen för att lösa sina uppgifter. Dvs. den egna materielen används här för utbildning innan insatsen påbörjas och under insatsen. Eftersom förbanden inte kan behovsättas för alla tänkbara insatsuppgifter behöver särskild insatsspecifik materiel tillföras förbandet vid utbildningen⁶². Ytterligare materiel kan också behöva tillföras förbandet för att kompensera för den förslitning m.m. som materielen kommer att utsättas för i mer krävande insatsmiljöer och med högre grad av användning (fler körmil et cetera)⁶³.

Den egna och insatsspecifika materielen behöver i denna modell transporteras till insatsområdet samtidigt med personalen i förbandet. All materiel tas därefter hem och genomgår underhåll. När detta gjorts kan den egna materielen användas för att utveckla förbandet och/eller utnyttjas när förbandet ingår i den nationella beredskapsstyrkan eller utför andra nationella uppgifter. Den insatsspecifika materielen kan, efter underhåll, tillföras nya förband som ska ut i en insats. Därefter börjar en ny cykel med att materielen används för insatsutbildning, utnyttjas under själva insatsen et cetera. Transportkostnaderna för materiel blir med denna modell mycket höga.

B. Materiel finns vid utbildningscentrum och i insatsområdet

All materiel som förbanden använder vid insatser, förutom utbildningsmateriel, finns i denna modell placerad i insatsområdet. Förbandet har endast med sig den personliga utrustningen och lämnar övrig materiel på plats när förbandet roterar tillbaka hem, så att nästa förband kan använda den i den fortsatta insatsen. Uppsättningar med missionsspecifik materiel som behövs för utbildning finns vid ett utbildningscentrum. Denna modell används bland annat i Afghanistan. En konsekvens av denna modell är att materielen används i insatsområdet hela tiden och att den ofta slits ner snabbare. Materielen slits enligt uppgift 3–4 gånger mer än om den står i förråd och används för enstaka kortare övningar.

⁶² Dvs. materiel som inte finns behovssatt i förbandet enligt IOR.

⁶³ Materiel som visserligen finns behovssatt i förbandet enligt IOR, men inte i tillräcklig omfattning.

6.1.3 *Rotationstakt för materiel i förbanden*

Materielen används huvudsakligen i följande faser:

1. Insatsutbildning.
2. Insatsperiod.
3. Grundläggande underhåll, reparationer, renovering och modifiering.
4. Utveckling och tillväxt av förbandet inkl. utförande av nationella beredskapsuppgifter m.m. eller förrådsställning (endast egen krigsplacerad materiel).

Rotationstakten anger hur ofta förbandet växlar mellan att vara i insats och att utföra andra uppgifter. Försvarsmakten har i allmänhet planerat för en rotationstakt på 1:4. En rotationstakt på 1:6 förekommer också, t.ex. för tidsbegränsat anställda soldater. Materielen följer till viss del förbanden i deras växlande faser och rotationstakter, men till en viss del gör den inte det. Det beror bl.a. på vilken tillförselmodell som används. Tidsperioderna för underhåll och utveckling inklusive nationell beredskap kan också variera. Vid en långsammare rotationstakt än 1:4 kan det bli aktuellt med förrådsställning eller mer grundläggande renovering och modifikation av materielen. Vid snabbare rotation av materiel, t.ex. 1:2 eller 1:3 behöver grundläggande underhåll, renovering och modifiering, utveckling av förbandet samt utförandet av beredskaps- och andra nationella uppgifter ske under betydligt kortare tider. I fortsättningen av detta kapitel antar vi att varje fas är ungefär 6 månader vardera för markförbanden och 3 månader för övriga marin- och flygförband.

Eftersom materielen inte alltid följer förbanden – även om den är krigsplacerad vid ett särskilt förband – kan materielen ha en annan rotationstakt än personalen i förbanden. I analysen nedan utgår vi från en rotationstakt på 1:3, dvs. en tidsperiod av tre i insats och två perioder för andra användningar.

6.1.4 *Slitage och behov av grundläggande underhåll samt renovering och modifiering (REMO) av materiel*

Slitage och behov av tid för underhåll kan variera betydligt beroende på insats, insatsmiljö och typ av materiel. Vi har fått uppgifter på allt mellan någon månad till över ett år för mer grundläggande renovering av materiel som varit hårt utsatt i en insats. Vi utgår i det följande avsnittet från olika alternativ för att pröva var gränserna går för hur slitage och underhållstider påverkas av tillgången på förbandsvisa uppsättningar av materiel och förmåga:

- 1) sammantaget cirka en tidsperiod av tre, dvs. i vårt exempel 6 månader,
- 2) hälften av denna tid, dvs. tre månader, 3) en fjärdedel av denna tid, dvs. 1,5 månader, och 4) ingen tid alls behöver avsättas till underhåll.

6.1.5 *Materielen behövs för andra uppgifter*

Som vi tidigare nämnt finns ett antal nationella uppgifter som måste utföras av förband i Sverige parallellt med att andra förband är ute i insatser. Behovet av materiel i sådana förband har vi låtit Försvarsmakten bedöma. Försvarsmakten har redovisat detta behov i ett underlag till Riksrevisionen, Information från Försvarsmakten som rör materiel, (H/S 23 384:81040). Avsteg kan enligt Försvarsmakten göras från dessa nationella förbandsbehov, men vid ett sådant beslut måste risker i förhållande till de nationella uppgifterna vägas in.

6.1.6 *Övriga utgångspunkter*

Utgångspunkten för våra analyser och bedömningar i detta kapitel är de krav på förmåga till insatser som riksdagen och regeringen ställt krav på i Försvarsmaktens instruktion och regleringsbrev. Kraven redovisades i avsnitt 1.4.

Försvarsmaktens behov av och tillgångar till materiel för förbandsinsatser (avsnitt 6.2) beräknas utifrån olika nivåer på dessa insatser, olika rotationstakter (1:4 – 1:6) och tillförselmodeller samt olika omfattning på slitage. Behov och tillgångar på särskild viktig organisations- och effektbestämmande materiel (OE-materiel) bedöms utifrån jämförelser mellan de behov som registrerats för förbanden och förts in i insatsorganisationens register (IOR) i form av en U-tabell och de tillgångar på materiel som angivits i Försvarsmaktens register över tillgångar på materiel (Lift). Vi utgår i våra analyser från de materielbehov som har registrerats för olika förband och insatser i insatsorganisationsregistret IOR. Inom materielområdet har Försvarsmakten på vår begäran sett över de behovsuppgifter vi behöver använda i granskningen. De ska enligt uppgift från Försvarsmakten inte innehålla några mer betydande felkällor.

Vi gör vår analys av behov av och tillgång till materiel på två nivåer:

- på förbandsnivå (avsnitt 6.2)
- på objektsnivå (avsnitt 6.3)

På bägge nivåerna tar vi hänsyn till rotationstakt och behov av materiel för andra uppgifter och slitage. På förbandsnivå tar vi även här hänsyn till hur materiel tillförs förbandsinsatserna.

6.2 Materielbehov på förbandsnivå

I en insats behövs i allmänhet en viss mängd annan materiel än vad förbandet har behov av för nationella uppgifter. Så vitt vi känner till har Försvarsmakten inte gjort någon studie av detta. En jämförelse mellan materielbehovet hos de olika förband som åkt ut i insats och behovet som återfinns i insatsens U-tabell visar på sådana skillnader⁶⁴, men vårt underlag i denna rapport är för begränsat för att vi ska kunna dra några definitiva slutsatser.

I vilken mån existerande uppsättningar behovssatt materiel vid förbanden räcker för att även göra insatser utomlands beror, utöver graden av insatsspecifik materiel, även på försörjningsmodell och behovet av underhåll. En jämförelse mellan försörjningsmodell A och B (avsnitt 6.1.2) visar att det vid stora underhållsbehov krävs ytterligare två förbandsuppsättningar i modell B jämfört med modell A. Är underhållsbehovet obefintligt blir dock modell B betydligt fördelaktigare.

Med åtta manöverbataljoner och två ständigt ute i insats i en miljö som medför stora underhållsbehov kan det krävas att ytterligare en till två materieluppsättningar finns tillgängliga utöver den materiel som är behovssatt i bataljonerna. Vid låga underhållsbehov är snarast behovet av antalet uppsättningar lägre vid sådana insatser. Våra beräkningar visar att graden av slitage i insatser och därmed sammanhängande underhållsbehov starkt påverkar det totala materielbehovet i samband med insatser. Vi har dock inte funnit några studier där Försvarsmaktens har analyserat slitage på ett samlat sätt.

6.3 Materieluppfyllnad på objektsnivå

I detta avsnitt belyser vi om dagens tillgång på materiel i Försvarsmakten räcker till för att täcka materielbehovet i följande avseenden:

1. För samtliga förbands behov av viktigare materiel (organisations- och effektbestämmande materiel, s.k. OE-materiel). Här är urvalskriteriet att det ska vara materiel som i allmänhet är viktig för de flesta typer av förband i insatsorganisationen,
2. För att kontinuerligt göra insatser enligt våra insatspaket och samtidigt täcka behovet av materiel för beredskapsuppgifter, utbildning, tillväxt m.m. i den övriga insatsorganisationen (förband som inte deltar insatser eller upprätthåller hög beredskap) för 77 utvalda materieltyper som är särskilt viktiga i insatser.

⁶⁴ Siffror som framkommer vid en jämförelse mellan U-tabell behov hos förband som åkt ut i insats jämfört med U-tabellen för själva insatsen.

För fråga 1 jämför vi behovet av samtlig s.k. OE-materiel angiven i IOR med tillgångarna registrerade i Lift. För att få mer tillförlitliga uppgifter har en bearbetning av dessa uppgifter gjorts tillsammans med Försvarmakten.

Fråga 2 belyses genom att vi beräknar det antalsmässiga behovet av 77 utvalda materielobjekt och lägger till dels behovet av motsvarande materiel i de förband som står i hög nationell beredskap, dels övriga förbands behov av materiel för utveckling och utbildning. Det vill säga, vi beräknar

- *Behovet av dessa 77 materielobjekt i insatsverksamheten ("insatspaket") +*
- *Behovet av dessa 77 materielobjekt för förband som har hög beredskap (dvs. förband med krav på att antingen ständigt eller inom 2 dagar kunna genomföra en insats)+*
- *Behovet av dessa materielobjekt hos övriga förband för att utveckla och utbilda förbandet (enligt materiefördelningsorder, MFO)*

och jämför det med

- *Tillgångarna på dessa materielobjekt totalt inom Försvarmakten (Här inkluderas även tillgångar till substitut samt beställd och planerad materiel)*

Urvalet av de 77 materielobjekten har gjorts utifrån uppgifter som Försvarmakten lämnat om viktig materiel. Materielen har sorterats efter typgrupper, fordon, CBRN, fältarbetsmateriel et cetera. och stämmts av med experter på respektive område inom Försvarmakten. Experterna fick bedöma vilka materielobjekt de ansåg mest kritiska vid uthålliga insatser och eventuella substitut har inkluderats i analysen. Detta arbete resulterade i en lista på de 77 objekten.

6.3.1 *Behov och tillgångar i hela insatsorganisationen av OE-materiel enligt IOR och LIFT*

Av de materieltillgångar som finns registrerade i Lift år 2013 finns i hela insatsorganisationen behov för ett antal tusen olika typer av materiel. Ett mindre antal av dessa har i IOR klassificerats som s.k. OE-materiel⁶⁵. Vi har tagit fram behov och tillgångar för dessa materietyper. Försvarmakten har i flera omgångar i samband med faktagranskningen av denna rapport sett över behovs- och tillgångsiffror för att minimera felkällorna. Efter dessa justeringar visar vår granskning att tillgångarna understiger behoven för en relativt stor andel av de materieltyper som klassats som OE-materiel. I vilken grad dessa materieltyper är uppfyllda redovisas i den hemliga bilagan. Sammantaget saknas i dag en betydande del av den materiel som klassats som särskilt viktig i insatsorganisationen.

⁶⁵ Organisations- och effektbestämmande materiel.

Om man även tar hänsyn till att materiel har beställts för leverans under 2014–2016 och räknar med denna, blir andelen uppfyllda materieltyper något bättre. Om man dessutom tar hänsyn till att flera typer av materiel kan ersättas med annan materiel med liknande funktion och räknar in dessa i tillgångssiffran förbättras uppfyllnaden ytterligare. Tas hänsyn även till planerad anskaffning av materiel fram till och med 2018 (även om det inte är säkert att den kommer att införskaffas) nås en än högre uppfyllnad. Trots detta saknas dock viktiga delar av den OE-materiel som behovs i insatsorganisationen.

Principen för behovsättning i krigsförbandsspecifikationer är att behovet ska sättas utifrån befintliga tillgångar. Detta innebär att det inte ska uppstå ett under- eller överskott. En förklaring till att så ändå är fallet kan vara att man inte följt den regeln.

6.3.2 *Behov av och tillgångar till materiel för att uthålligt kunna göra insatser*

Försvarsmakten behöver materiel till insatsförbanden, till de förband som har hög beredskap och till övriga förbands utbildning och övningar. Behovet av materiel för insatser och hög beredskap beräknar vi med utgångspunkt ifrån insatsernas och förbandens behov som de registrerats i IOR. När det gäller övriga förbands behov av materiel för utbildning och utveckling har vi använt uppgifter om vilken materiel som levererats till dessa typer av förband enligt materielfördelningsordern för 2012.

De totala tillgångarna på de utvalda 77 materielobjekten jämförs här med det totala behovet enligt U-tabeller i insatspaketets förband respektive behovet av materiel för den stående förbandsstyrkan i hög beredskap. Hänsyn har tagits för omfattningen av rena fel i tillgångsuppgifterna i Lift och även till beställt och planerat antal materielobjekt. När det gäller uppgifter om tillgängliga substitut har synpunkter från experter inom Försvarsmakten inhämtats och beaktats. Därtill lägger vi fördelad materiel till övriga förband under år 2012. Resultatet av dessa beräkningar återfinns i tabell 11 nedan.

Tabell 11. Uppfyllnaden av materiel för att kunna göra insatser enligt våra insatspaket och samtidigt kunna lösa nationella beredskapsuppgifter och utveckla övriga förband

Paket	Andel materiel som är uppfyllt
Paket 1	55%
Paket 2	67%
Paket 3	56%
Paket 4	67%
Paket 5	59%
Paket 6	69%
Paket 7	58%
Paket 8	69%
Paket 9	58%
Paket 10	69%
i genomsnitt	63%

Källa: IOR, LIFT och uppgifter från Försvarmakten om stående förbands behov av materiel.

Av tabellen ovan framgår att knappt två tredjedelar av materielobjekten i de olika insatspaketen är helt uppfyllda. För resterande delar av materielen finns i genomsnitt hälften tillgänglig i dag.

6.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Försvarmaktens operativa time-out från och med 1999/2000 tog sig uttryck i att beredskapskraven sänktes i förhållande till det kalla krigets krav på mobiliserbara resurser⁶⁶. Eftersom det inte fanns någon angripare som kunde genomföra anfalloperationer fanns det få skäl att behålla en hög beredskap.

Men eftersom Försvarmaktens uppgift fick ett internationellt fokus ökade kravet på användbarhet och tillgänglighet. En huvuduppgift blev att skapa ett nytt och modernt insatsförsvar som i utökad utsträckning kunde vara användbart i internationella insatser och därmed kunna göra operativa erfarenheter i sammanhang där också en angripare tagit steget in i en ny form av krigföring⁶⁷. Under senare år har dessutom nationella uppgifter fått en ny innebörd. Huvuddelen av förbanden i insatsorganisationen ska år 2014 normalt ha en beredskap som understiger tre månader. Det gör att man inom

⁶⁶ Wilhelm Agrell: Fredens illusioner, 2010.

⁶⁷ Wilhelm Agrell: Fredens illusioner, 2010.

Försvarmakten inte längre lika lätt kan flytta runt materiel mellan förband som har begränsade utbildnings- och insatsuppgifter och på så sätt täcka behovet. Enligt Försvarmakten är målet i stället att det ska råda balans mellan behov och tillgångar av materiel för varje krigsförband.

Den kontroll Försvarmakten har över tillgänglig materiel har i granskningen visat sig vara bristfällig. Både uppgifterna i IOR och i Lift har behövt kompletteras genom omfattande manuellt arbete. Efter att ha kvalitetssäkrat dessa uppgifter visar våra beräkningar att det finns omfattande brister på viktig materiel i insatsorganisationen. Detta torde innebära avsevärda begränsningar i förmågan att samtidigt kunna genomföra flera och uthålliga insatser. Bristerna i materiel blir än mer kännbara när det gäller sådan materiel som dessutom särskilt behövs i insatser.

Enligt våra beräkningar går det att göra flera internationella och större insatser upp till en viss gräns, detta förutsatt att de nationella beredskapsförbanden och övriga förband i insatsorganisationen får en något mindre del av sitt materielbehov tillgodosett. Konsekvenserna blir då en begränsad nationell beredskap relativt regeringens och riksdagens krav och att utvecklingen av övriga förband skjuts på framtiden. Konkurrensen om materiel uppstår främst inom områden där det tar lång tid att anskaffa materiel.

Det är viktigt att materielen har en tillräcklig status för att kunna användas i insatser. Det kräver att det finns tillräcklig kapacitet att återställa den till ett fullgott skick efter användning. Erfarenheterna av slitage på insatsmateriel har inte heller systematiskt ställts samman, analyserats och redovisats.

Om insatser ska kunna genomföras i den omfattning som redovisats i våra scenarier måste vissa problem åtgärdas. Vad vi kunnat se saknas det i dag en tydlig övergripande prioritering mellan insatser nationellt och internationellt. Försvarmakten kan antingen låta bli att tilldela beredskapsförbanden all den materiel de ska ha enligt sin U-tabell eller dra ner på den materiel som behövs för utbildning och tillväxt i övriga förband. Försvarmakten kan också låta insatsförbanden klara sig med en mindre andel av materiel eller minska antalet insatser. Vad som ska gälla torde vara viktigt att slå fast för alla inblandade parter.

Försvarmakten har i många år haft problem med bristande tillgångar inom materielområdet. En princip för den senaste aviseringen av insatsorganisationen har varit att ingen materiel får behovsättas som inte finns tillgänglig i Försvarmakten eller är på väg in senast 1 januari 2014. Bland annat har en bristfällig dialog mellan materielsystemansvariga resulterat i att behoven inte fullt ut vägts av mot tillgångar av materiel.

Om tidigare angivna reduceringsalternativ inte är acceptabla blir frågan hur bristerna ska hanteras. Det finns enligt de vi intervjuat en potential att förbättra

serviceorganisationen och på så sätt minska underhållstiderna och de tider materiel inte är i verksamhet. Betydande reduceringar av materielbehovet kan ske om den tid materielen inte används pga. väntan på reparationer och underhåll kan kortas. Även bättre utbildning kan minska reparationsbehovet och underhållet efter insatser och därmed ge möjlighet att sammantaget minska materielbehovet.

Om det är möjligt att beställa materiel mer preciserat mot behov kan det också sammantaget minska materielbehovet. Detsamma gäller tydlighet i vad materielen ska klara för miljöer och uppgifter. En mekaniserad bataljon är t.ex. i dag i liten utsträckning behovssatt utifrån internationella insatser, vilket innebär att när den väl ska ut i insats behöver den kompletteras med insatsspecifik materiel. Den systematiska uppföljningen av slitage är också dålig överlag inom Försvarsmakten. Det innebär att man i planeringssammanhang inte vet särskilt mycket om hur slitaget påverkar det sammantagna behovet av materiel.

7 Regeringens inriktning och styrning av Försvarsmakten och rapporteringen till riksdagen

I detta kapitel granskar vi om regeringen har gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar för att kunna planera och genomföra en insatsverksamhet av hög kvalitet över tiden. Det gör vi genom att dels undersöka hur tydliga de mål och krav som regeringen formulerat för uthålligheten i Försvarsmaktens insatser är och om de hänger samman. Dels om regeringen följt upp hur uthålligheten utvecklats över tiden och redovisat detta till riksdagen.

7.1 Fastställandet av mål och krav

7.1.1 Propositionen *Ett användbart försvar*

Första gången den nu gällande inriktningen för Försvarsmaktens förmåga till insatser beslutades var i och med riksdagens beslut om propositionen (2008/09:140), *Ett användbart försvar*.

Försvarsberedningen föreslog i förarbetena till propositionen att Försvarsmakten på sikt och efter genomförda reformer skulle öka insatsförmågan. Detta skulle ske bl.a. genom att över tid kunna hålla upp till 2 000 personer ur markstridskrafterna insatta nationellt och internationellt. Försvarsmakten angav å sin sida i underlaget till propositionen en inriktning som innebar att förmågan till kontinuerliga insatser vid utgången av 2014 skulle uppgå till cirka 1 700 personer. Till detta ska läggas en förmåga att hålla cirka 300 personer i beredskap för evakuerings- och förstärkningsinsatser. Dessutom skulle Försvarsmakten planera för att hålla ett snabbinsatsförband i hög beredskap vart tredje år. Förmågan att hålla 2 000 personer kontinuerligt insatta bedömdes uppnås först 2019.

Regeringen delade i allt väsentligt Försvarsberedningens uppfattning. Regeringen föreslog i propositionen att förmågan till att i utökad grad genomföra insatser internationellt ligger fast. Men regeringen anförde samtidigt att det antal insatta personer som förmågan ska omfatta kan tillåtas att bli lägre om mindre personalintensiva förband, främst inom marin- och flygstridskrafterna, efterfrågas och används. Enligt regeringens uppfattning är det då den samlade

effekten av bidragen som bör vara utgångspunkten för Försvarsmaktens utformning av sin förmåga, inte ett kvantitativt mål för förmågans omfattning.

De krav som regeringen slutligen angav var att Försvarsmakten över tiden ska kunna genomföra upp till fyra förbandsinsatser och att en av insatserna ska kunna vara av bataljonsstridsgruppstorlek. Dessutom angavs att Försvarsmakten bör ha förmåga att påbörja en insats omedelbart efter beslut samt att Försvarsmakten över tiden ska kunna hålla cirka 2000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt.

Genom att delta med större bidrag till krishantering internationellt bedömde regeringen att möjligheterna att påverka utvecklingen i ett insatsområde ökar, liksom det svenska inflytandet i insatsernas ledning. Regeringen angav vidare att större insatser möjliggör ett mer rationellt utnyttjande av resurser eftersom proportionerna mellan verkansdelar och stöddelar blir mer gynnsamma. Därför ansåg regeringen att en av insatserna ska kunna vara av bataljonsstridsgruppstorlek.

Vid sidan om kravet på internationella insatser angav regeringen även krav på nationell förmåga. För att vidmakthålla förmågan att kraftsamla vid en allvarlig konflikt som hotar Sveriges säkerhet bör Försvarsmakten ha förmåga att leda förband på brigadnivå. Förmågan att leda och förstå denna typ av förband är därtill av grundläggande värde för svenska förbands möjlighet att kunna verka och vara effektiva i multinationella insatser.

När det gällde inriktning på vilken typ av framtida insatser som kommer att genomföras bedömde regeringen att insatser utanför närområdet under överskådlig tid skulle ske huvudsakligen på markarenan, och att de skulle ha en markoperativ tyngdpunkt.⁶⁸

Det angavs vidare att Försvarsmaktens nya insatsorganisation bör vara intagen 2014. Dock bedömdes inte samtliga förband vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. Regeringen underströk att den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kan ske i den takt som ekonomin medger.

I propositionen angav regeringen även hur Försvarsmaktens insatsorganisation ska vara sammansatt samt fastställde vilka förband som i huvudsak ska utgöra insatsorganisation 2014.⁶⁹ Vidare angavs att funktionsförbanden inom arméstridskrafterna ska organiseras i bataljonsstrukturer. Funktionsbataljonerna sätts samman modulärt för att kunna understödja behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper

⁶⁸ Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar, s 40. bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

⁶⁹ Proposition. 2008/09:140, Ett användbart försvar, s 45. bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

med främst kompanienheter. Genom utvecklade modulära manöver- och funktionsbataljoner kan enheter kombineras med varandra, syftande till att i varje situation kunna använda den mest lämpliga förbandssammansättningen. Försvaret ska kontinuerligt kunna anpassa stridskrafterna så att de svarar mot de operativa förmågekraven samt samarbetsmönster i och utanför närområdet.

Regeringen angav även ramarna för hur insatsorganisationen ska bemannas. Försvarsmaktens personalstruktur ska förändras så att den svarar mot det framtida reformerade försvarets behov. Senast vid utgången av 2014 skulle huvuddelen av förbanden i insatsorganisationen vara bemannade med rekryterad personal. Regeringen konstaterade samtidigt att de stående förbanden är kostsamma. Med anledning av detta föreslogs att kontinuerligt tjänstgörande soldater bör utgöra endast ca 25 procent soldaterna i armétridskrafterna, inklusive lednings- och logistikförbanden. Andelen bör dock vara tillräckligt stor för att uppfylla de krav som ställs på kompetens, samövning och tillgång till förband i hög insatsberedskap.

För att möjliggöra en tillräcklig förbandsvolym och handlingsfrihet, måste det enligt regeringen finnas förband med en något lägre tillgänglighet i form av kontraktsförband. Kontraktsförbanden bemannas i huvudsak av soldater som har sin huvudsakliga sysselsättning utanför Försvarsmakten och har tjänstgöringsskyldighet för utbildning, övning och insatser. Kontraktsförbanden ska i första hand användas till att upprätthålla beredskap och till rotationsinsatser, men de kan också användas vid etablerandet av en ny insats.

När det gäller kraven på förbandens användbarhet och möjlighet till insatsfrekvens anförde regeringen att insatsorganisationen normalt bör ha en beredskap som varierar i ett och samma förband över tiden beroende på insatsfrekvens och behov av återhämtning m.m. Generellt bör dock stående förband ha en högre insatsberedskap än kontraktsförband. Beredskapen bör vara nära kopplad till förutsägbarhet för individen och undvikande av överutnyttjande av personalen i t.ex. insatser internationellt.⁷⁰

7.1.2 Inriktningsbeslutet 2010

Med propositionen 2008/09:140 som utgångspunkt fattade regeringen den 14 januari 2010 ett inriktningsbeslut för Försvarsmakten för åren 2010–2014. I beslutet återgavs inte de numerära kraven på antal personal i insatser eller antal samtida insatser. Däremot angavs att senast vid utgången av 2014, vid beslut om höjd beredskap, ska huvuddelen av insatsorganisationen vara tillgänglig inom några dagar och att tillgängligheten vid höjd beredskap inte för något förband ska överstiga en vecka. Vidare angavs att insatsorganisationen

⁷⁰ Proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar, s. 50.

ska utvecklas så att delar av den kontinuerligt är omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap m.m. och att huvuddelen av förbanden i insatsorganisation 2014 normalt ska ha en beredskap som understiger tre månader. Inget förband ska normalt ha en beredskap som överstiger sex månader.

Det angavs också att de ekonomiska nivåer för området Försvar, som regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2009 ska vara utgångspunkten för den årliga prövningen i respektive års budgetproposition. Vidare angavs att inriktningen för insatsorganisation 2014 respektive personalförsörjning bara kan genomföras i den takt som ekonomin tillåter.

7.1.3 *Regleringsbrev 2010–2013*

De krav som angivits i nämnda proposition beslutades därefter i regleringsbrevet för Försvarsmakten för år 2010. I regleringsbrevet infördes kravet att Försvarsmakten på några års sikt ska ha förmågan att över tiden hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt, samt kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek. Kraven upprepades sedan i regleringsbrev för Försvarsmakten för åren 2011, 2012 och 2013. Noteras kan att i samtliga regleringsbrev anges att denna förmåga ska uppnås på några års sikt, dock utan angivande av slutdatum för när förmågan ska vara uppnådd.

7.1.4 *Ändring av Försvarsmaktens instruktion*

Som en följd av propositionen och därpå följande inriktningsbeslut fattade regeringen den 10 juni 2010 beslut om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, där bland annat krav på operativ förmåga framgår. I 3a § i nämnda förordning infördes kravet att Försvarsmakten med myndighetens tillgängliga resurser ska kunna påbörja en insats omedelbart efter beslut.

7.1.5 *Anvisningarna för försvarsplanering*

I de beslut som regeringen åren 2009 till 2011 fattat om anvisningar för försvarsplanering preciseras vad Försvarsmakten ska utgå från i planeringen. Försvarsmakten har genomfört planering utifrån dessa för respektive år. Det saknas dock planering som avser kravet på att hålla cirka 2 000 personer kontinuerligt insatta i upp till fyra samtidiga insatser.

7.1.6 *Kraven och redovisningen i budgetpropositionerna 2010–2013*

Första gången den nya inriktningen av försvaret redovisas i budgetpropositionen är i propositionen för 2011, som återredovisar verksamheten från 2009 och 2010. Där återges inriktningen att Försvarsmakten med delar av insatsorganisationen ska kunna påbörja genomförandet av en insats omedelbart efter beslut. I budgetpropositionen för 2012 angav regeringen att reformeringen av försvaret fortsätter i enlighet med den inriktning som beslutats av riksdagen. Vidare återupprepades att insatsorganisationens förband bör vara tillgängliga inom några dagar efter beslut om höjd beredskap samt att inget förband vid ett sådant beslut bör ha en beredskapstid som överstiger en vecka.

I budgetpropositionen för 2013 angavs att Försvarsmakten under 2011 har fortsatt att utveckla sin förmåga för att i slutet av planeringsperioden 2018–2019, ha kapacitet att över tiden hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt samt att kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgrupps storlek. Utvecklingen av förmågan angavs ske med utgångspunkt från att insatser ska genomföras med förband ur insatsorganisationen eller med delar av dessa. Sammantaget bedömde regeringen att insatsorganisationen huvudsakligen utvecklas i enlighet med det försvarspolitiska beslutet och med bibehållen takt i försvarsreformen.

7.1.7 *Regeringens redovisningskrav på Försvarsmakten*

Vid en genomgång av de redovisningskrav som regeringen ställt på Försvarsmakten som en följd av försvarsbeslutet 2009 har vi funnit att Försvarsmakten i regleringsbrev för åren 2010 till 2013 återkommande haft i uppdrag att redovisa en värdering av myndighetens operativa förmåga vad avser att kunna genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen utifrån de uppgifter som anges i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Försvarsmakten har vidare haft i uppdrag att lämna en redogörelse för hur ekonomin, insatsorganisationen, personal- och materieförsörjningen utvecklats i förhållande till insatsorganisation 2014. Det anges i kraven att Försvarsmakten i redovisningen särskilt ska redovisa sådant som bedöms påverka iståndsättandet av insatsorganisation 2014.

Därutöver har Försvarsmakten haft uppdrag att redovisa genomförda insatser och erfarenheter av dessa samt materiel och personalåtgång för insatser. Försvarsmakten har också givits redovisningskrav vad gäller personal och materieförsörjning och tillväxten av insatsorganisation 2014.

I bilaga till regleringsbrevet har regeringen ställt särskilda krav på att Försvarsmakten ska redovisa hur insatsorganisationen utvecklas avseende insatsverksamhet, övningsverksamhet, personal, materiel, beredskap och förmåga. Detta har återredovisats av Försvarsmakten i årsredovisningen och budgetunderlagen.

I regleringsbrevet 2010 gavs Försvarsmakten även i uppgift att i budgetunderlaget för 2011 redovisa de bedömda särutgifterna för att vid utgången av år 2014 ha cirka 1 700 personer kontinuerligt insatta nationellt och internationellt. Vidare fick Försvarsmakten i uppgift att redovisa en bedömning av hur insatsförmågan successivt ökas i termer av hur många personer som kan vara kontinuerligt insatta nationellt och internationellt under perioden fram till 2014 samt bedöma särutgifter på årsbasis för insatser motsvarande denna förmågeutveckling. Vidare skulle redovisningen innehålla de bedömda särutgifterna för en tillfällig förstärknings- och/eller evakueringsinsats om cirka 300 personer. Detta avsåg dock kostnader och inte den materiella och personella aspekten av kravet på insatskapacitet.

Vi kan mot bakgrund av detta konstatera att regeringen ställt krav på att Försvarsmakten varje år ska redovisa hur Försvarsmakten genomför införandet av insatsorganisation 2014 i enlighet med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet. Vi noterar dock att när det gäller målet att kunna ha cirka 2 000 personer insatta och delta i upp till fyra insatser, så saknas krav på att specifikt redovisa denna förmåga.

7.2 Regeringens rapportering till riksdagen

Den skriftliga återrapportering som regeringen lämnat till riksdagen om utvecklingen av insatsorganisation 2014 och insatsförmågan har i huvudsak skett genom budgetpropositionerna åren 2010–2013. Rapporteringen har varit av övergripande karaktär och regeringen anger att utvecklingen sker i enlighet med beslutad inriktning. Vidare beskrivs översiktligt deltagande i insatser under respektive år med angivande av antal deltagande m.m.

Däremot anges inte i vilken grad Försvarsmakten förmått att uppnå kravet att delta i upp till fyra samtidiga insatser eller hålla cirka 2 000 personer kontinuerligt insatta. Om utvärdering av dessa krav skett anges heller inte. Över huvud taget är rapporteringen allmänt hållet, vilket ofta är fallet i budgetpropositionen. Vi känner inte till att annan återrapportering skett till riksdagen. Vid kontakt med Försvarsutskottets kansli har vi även fått besked att utskottet generellt sett önskar mer detaljerad information.

7.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Riksdagens och regeringens höga krav på insatsorganisationens gripbarhet och förmåga till insatser kräver god planering och framförhållning för att kunna klaras med befintliga resurser. Det ställer krav på tydlighet i styrningen av Försvarsmakten och det ställer krav på förmåga att förutse och i god tid planera för olika händelser. Regeringen måste vara tydlig med vad som förväntas av Försvarsmakten. Det ställer också krav på Försvarsmakten att vara effektiv i sin planering och sitt resursutnyttjande och att tillvarata erfarenheter.

Vi har funnit att det finns delar av styrningen som är oklar när det gäller vissa begrepp samt när den förmåga som statsmakterna begär, ska ha uppnåtts fullt ut. T.ex. har vi i intervjuer med företrädare för Försvarsmakten funnit att det finns olika tolkningar av vad som avses med centrala begrepp som "Insatser", "uthålligt" och "över tiden". Otydligheten i dessa begrepp innebär att det delvis lämnas till Försvarsmakten att tolka vad som menas. Det är samtidigt viktiga begrepp som avser kapacitet och förmåga till insatser och som påverkar vilken förmåga som Försvarsmakten bygger upp. Det är också oklart vad som ska räknas in i det antalskrav regeringen slagit fast, t.ex. om förstärkningsstyrkan på 300 personer ska räknas in.

Vad gäller när förmågan ska ha uppnåtts, anges det i regleringsbrevet att det ska ske på några års sikt. Försvarsmakten har tolkat detta som 2019 men ibland har det även framförts att delar av förmågan kommer att finnas först 2023.

Vi noterar också att styrningen av Försvarsmaktens insatsverksamhet i andra delar är detaljerad. Det gäller då t.ex. sådant som att regeringen sätter personalramar för en truppinsats. Detta får enligt Försvarsmakten till konsekvens att det blir svårare för dem att sätta samman truppbidraget på ett optimalt sätt.

Vi har vidare funnit att regeringen inte tagit fram något scenario för Försvarsmakten att planera utifrån när det gäller kravet på volym och antal insatser som anges i propositionen och regleringsbrev. Detta innebär att Försvarsmakten inte har genomfört spel som avser kravet på att hålla cirka 2 000 personer insatta i upp till fyra samtidiga insatser över tiden.

Vi har vidare funnit att de brister som finns i uppfyllnaden av materiel och personal i insatsorganisationen innebär att den internationella insatsverksamheten och kraven på förband och materiel för det territoriella försvaret samt för utbildning m.m. konkurrerar om resurser. En avvägning behöver vid varje internationell insats göras mot nationella behov. Vi saknar en tydlig strategi för hur denna avvägning ska göras.

Vi har funnit att regeringen i regleringsbrevet ställer krav på att Försvarsmakten ska redovisa hur insatsorganisation 2014 tillväxer och

införs. Detta redovisar regeringen i sin tur till riksdagen genom främst budgetpropositionerna. Indirekt kan man dra slutsatser om Försvarsmaktens förmåga till insatser utifrån hur uppfyllt insatsorganisation 2014 är. Vi noterar dock att det inte ställts något specifikt återrapporteringskrav på att Försvarsmakten ska redovisa förmågan att hålla cirka 2 000 personer insatta eller delta i upp till fyra samtidiga insatser. Vi anser att det är en brist att inte alla de angivna mål som finns i propositionen och i regleringsbrevet har återredovisningskrav. Särskilt som det specifikt anges t.ex. ett visst antal personer och ett antal samtidiga insatser. Vi har heller inte funnit att Försvarsmakten på eget initiativ valt att återredovisa detta.

När det gäller styrbeslut och planering av genomförda insatser har vi funnit att regeringens och riksdagens beslut om att inleda eller förlänga en insats ibland fattats i ett ur förberedelsesynpunkt sent skede, vilket har skapat problem för Försvarsmakten att planera insatsen.

Vi har vidare noterat att regeringen inte har krävt en utvärdering av försvarsmaktens sammantagna uthållighet i insatser. Försvarsmakten har internt genomfört kunskapsåterföring av delar av insatsverksamheten. Totalförsvarets forskningsinstitut har också genomfört ett antal studier av framförallt effekterna av enskilda insatser. Det saknas dock en utvärdering av helheten.

Vår genomgång av Försvarsmaktens återrapporteringskrav visar att Försvarsmakten inte fått i uppdrag att tydligt återredovisa hur långt man kommit för att på några års sikt uppnå riksdagens och regeringens mål för insatser. Kraven på redovisning av vad som uppnåtts inom pågående och avslutade insatser är förhållandevis allmänt hållna. Försvarsmakten bedömer heller inte själva i årsredovisningen vilken förmåga de har att på några år sikt att uppnå målen.

Vi anser att regeringen inte har givit en fullständig rapportering till riksdagen utifrån samtliga de krav som ställs på insatsverksamheten i inriktningspropositionen. Rapporteringen har varit av övergripande karaktär. Regeringen anger att utvecklingen sker i enlighet med beslutad inriktning och redovisar en översikt över Försvarsmaktens deltagande i insatser under respektive år med angivande av antal deltagande m.m. Däremot anges inte i vilken grad Försvarsmakten förmått att uppnå samtliga krav som angivits i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet.

8 Slutsatser och rekommendationer

En av huvuduppgifterna för Försvarsmakten är enligt det försvarspolitiska inriktningsbeslutet att försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser med militär trupp på eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Av den proposition⁷¹ som riksdagsbeslutet baserades på framgår att Försvarsmakten bör ha förmåga att påbörja en insats omedelbart efter beslut, genomföra kortvariga insatser, samt uthålligt delta i långvariga insatser och över tiden hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt. Försvarsmakten ska även kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser, varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek samt kunna genomföra strid över hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. I samtliga regleringsbrev för åren 2010 till 2013 sägs att Försvarsmakten ska utveckla sin förmåga att på några års sikt kunna leva upp till ovan nämnda krav.

Vidare anges i propositionen att internationella insatser inom överskådlig framtid bedöms ske huvudsakligen med markstridskrafter, som således ska ha förmåga att ta terräng et cetera. Tanken med insatsorganisation 2014 är att insatser i huvudsak ska kunna ske med hela samövade förband eller förbandsenheter. Regeringen har även angivit ett mål att insatsorganisationen till största delen ska bemannas av tillfälligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Målet är att andelen kontinuerligt tjänstgörande i denna personalkategori ska utgöra högst 25 procent inom lednings-, logistik- och arméförbanden⁷². Regeringen anger också att en rimlig tid för återhämtning efter en insats ska inplaneras. Parallellt med pågående insatser ska nationell beredskap upprätthållas. Dessutom ska vissa förstärkningar kunna göras av de insatser som pågår. Därtill ska en EU-stridsgrupp periodvis kunna sättas upp.

Mot denna bakgrund har vi formulerat följande revisionsfrågor:

1. Har Försvarsmakten förmåga att uthålligt över tiden och effektivt genomföra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat om och har erfarenheter tagits om hand?

⁷¹ Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar. bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

⁷² Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar, sidan 49. bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

2. Har regeringen gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar att planera och genomföra en insatsverksamhet av hög kvalitet över tiden samt redovisat resultatet för riksdagen?

Riksrevisionen har prövat förutsättningarna för att Försvarsmakten ska kunna klara av att genomföra insatser i den omfattning som regeringen och riksdagen beslutat dels i dagsläget, dels på sikt då insatsorganisation 2014 ska vara helt införd.

8.1 Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Riksrevisionens övergripande bedömning är att Försvarsmakten varken idag eller de närmaste åren kommer att nå upp till kraven. Riksrevisionen bedömer att förmågan är bristfällig att leva upp till kraven även då insatsorganisation 2014 är fullt införd.

Analysen pekar tydligt på att det i närtid inte finns tillräckligt med personal och materiel för att samtidigt klara de uppgifter Försvarsmakten har vad avser insatser, beredskap och utveckling.

Inte heller när insatsorganisationen är uppfylld finns enligt vår analys möjligheter att fullt ut leva upp till alla de krav som ställts på insatsverksamheten och samtidigt lösa givna beredskaps- och utbildningsuppgifter. För det första är antalet markoperativa bataljoner och antalet stöd- och funktionsförband direkt gränssättande för uthålliga insatser. För det andra torde antalet GSS/K⁷³ inte fullt ut räcka till för att samtidigt kunna fullgöra nationella uppgifter och genomföra internationella insatser utomlands. För det tredje räcker inte materielen till för att genomföra samtliga uppgifter.

Dessutom finns en problematik med att ett betydande antal särskilda nyckelkompetenser saknas och måste rekryteras i särskild ordning.

Därtill har Försvarsmakten anmält en långsiktig obalans inom både förbands- och materielanslaget, som de anser förhindrar genomförandet av reformen⁷⁴.

De utvärderingar som Försvarsmakten har gjort av förmågan till insatser har inte utgått ifrån hela kravbilden, såsom möjligheten att hålla cirka 2 000 personer insatta och delta i upp till fyra simultana förbandsinsatser.

⁷³ Kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

⁷⁴ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014. Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (2013-02-28, HKV 23 381:53871). Försvarsmaktens svar på uppdrag till Försvarsmakten angående personalförsörjning (2013-08-26, HKV 23 321:55190). Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013 (2013-10-01, FM 2013-276:1).

Vilka möjligheter som trots allt finns har enligt Riksrevisionen inte prövats i tillräcklig utsträckning av Försvarsmakten. Regeringen har heller inte, utöver vad som framgår av instruktionens krav på försvarsplanering, beställt någon sådan prövning av insatsverksamheten i form att t.ex. operativa studier och spel.

Enligt Riksrevisionen är regeringens styrning av insatsverksamheten till viss del otydlig och otillräcklig och redovisningen till riksdagen är i förhållande till den försvarspolitiska inriktningspropositionens krav delvis ofullständig.

Riksrevisionens granskning visar också att det underlag som hämtas från de informationssystem som Försvarsmakten för närvarande använder för att behovsätta och tillgångsredovisa personal och materiel innehåller stora brister.

Nedan utvecklas slutsatserna närmare.

8.2 Försvarsmakten behöver utveckla sin metod att redovisa och värdera förmågan till insatser

Riksrevisionen anser att det är viktigt att regeringen och riksdagen får en fullständig och rättvisande bild av Försvarsmaktens förmåga. Riksrevisionen konstaterar att det idag är svårt att få en sådan bild.

Granskningen visar att Försvarsmakten i årsredovisningen inte har gjort sina bedömningar av förmåga utifrån samtliga de krav på förmåga som finns i regleringsbrev och instruktion. Detta gäller bland annat kravet på att ha förmåga att hålla cirka 2 000 personer kontinuerligt insatta i upp till fyra samtidiga insatser, varav minst en är av bataljonsstridsgrupps storlek. Tas dessa delförmågor med i den summerade värderingen erhålls en annan sammantagen förmåga än den som Försvarsmakten redovisar om att kunna genomföra internationella insatser.

Vid faktagranskningen av Riksrevisionens rapport har det framkommit att Försvarsmakten menar att de främst haft det väpnade anfallet som utgångspunkt i värderingen, dvs. inte huruvida insatsverksamheten i nuvarande beredskapsläge lever upp till angivna krav. Dessutom är det oklart hur Försvarsmakten väger samman förmågan att klara de olika krav som finns angivna i regeringens inriktningsproposition.

Dessa brister i värderingen av hur Försvarsmakten klarar sina huvuduppgifter får till konsekvens att det är svårt att i nuläget och på sikt få en riktig bild av förmågan. Underlaget för planering riskerar att försämrats och det blir svårare att göra rätt prioriteringar utan en tydlig bild av vilka förbandsdelar som når upp till målen. Därmed minskar även möjligheterna att identifiera avgörande gränssättande faktorer. Konsekvensen kan bli ett ofullständigt underlag för regeringen och för riksdagen att utöva sin kontroll och sin uppföljning emot.

8.3 Otillräcklig planering ger bristande förutsättningar för insatsverksamheten

Försvarsmakten ska enligt sin instruktion ha en aktuell operativ planering för samtliga uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet. En aktuell operativ inriktning för utnyttjandet av Försvarsmakten i Sverige, i närområdet och utanför närområdet ska alltid finnas. Försvarsplaneringen ska bedrivas i nära samverkan mellan Försvarsmakten och Regeringskansliet.

Försvarsplaneringen ska omfatta såväl aktuella insatser som konflikter som kan uppstå i Sverige, i närområdet och utanför det. Situationer av relevans ska bli föremål för studier.

Riksrevisionen har noterat att Försvarsmakten har genomfört ett antal studier och spel. Underlag vad avser uppgiften att genomföra internationella insatser är dock begränsat. Under tidsperioden från 2011 och framåt har allt mer av försvarsplaneringen inriktats på det nationella försvaret och det väpnade anfall.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen inte tydligt har angivit ett scenario som kan bilda underlag för Försvarsmakten att inrikta sin insatsverksamhet mot samtliga de krav som ställs på denna verksamhet i inriktningspropositionen.

När Försvarsmakten omsätter regeringens mål och krav i planering av insatsverksamheten avviker Försvarsmakten delvis från vad regeringen angivit och planerar för en verksamhet som i flera avseenden innebär en lägre ambitionsnivå. Det gäller t.ex. kravet på cirka 2 000 personer insatta, där Försvarsmakten menar att 1 700 insatta internationellt är rimligt, och att man även kan räkna in förstärkningsinsatser på ett par hundra personer i detta antalskrav. När det gäller antal förband anger Försvarsmakten att man har som mål att under kommande år och även på sikt kunna genomföra två till tre förbandsinsatser, varav en större och en till två mindre insatser, där den större är av bataljons storlek. Regeringen anger dock i regleringsbrevet att den större ska kunna vara av bataljonsstridsgrupps storlek, vilket är ett avsevärt mer omfattande krav.

8.4 Det finns betydande brister på personal och förbandsenheter

Granskningen visar att Försvarsmakten, vare sig i dag eller då insatsorganisationen ska vara fullt utbyggd, kommer att ha personal i tillräckligt antal och med rätt kompetens för att göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat. Antalet markoperativa bataljoner och antalet stödjande funktionsförband är direkt gränssättande i sammanhanget.

Försvarsmakten planerar i närtid att ha ett begränsat antal manöverbataljoner fullt uppfyllda och samövade. Dessa bataljoner torde också ha åtaganden som inte gör det möjligt för dem att alltid delta i insatser. Från 1 januari 2013 ska Försvarsmakten till exempel enligt regleringsbrevet för 2013 ha satt samman dels en riksbatalljon som ska stå i hög beredskap, dels ett skyttekompani. Dessa ska bestå av delar ur manöverbataljonerna som ska vara uppfyllda och samövade. Det betyder att vissa av de samövade bataljonerna kommer att vara uppbundna för denna uppgift och inte kan komma i fråga för internationella insatser. Det kan eventuellt finnas delar av övriga förbandstyper som är tillgängliga. De representerar dock olika funktioner, varav få har en markoperativ inriktning och sammantaget är samövade. Det torde göra det svårt att använda dessa förband till en riksbatalljon.

Ytterligare en anledning till att det idag är svårt för Försvarsmakten att leva upp till kravet på insatser är att drygt 50 procent av den personal som har en specifik kompetens som är viktig för insatsförbanden saknas. Den möjlighet som finns att snabbt anskaffa denna kompetens är att rekrytera tillfälligt anställda på samma sätt som Försvarsmakten tidigare gjorde med utlandsstyrkan. Detta är dock inte en önskvärd lösning enligt regeringen. I den nya insatsorganisationen ska i första hand samövade förband kunna skickas ut. Det är dessutom osäkert om Försvarsmakten kommer att kunna få tag i de efterfrågade kompetenserna och utbilda dem vid en snabbrekrytering.

Riksrevisionen bedömer även att det finns begränsningar i möjligheterna att leva upp till kraven då insatsorganisationen på sikt är färdigställd. Försvårande faktorer är att de direkt gränssättande manöverbataljonerna, men även övriga förband, dels är för få, dels till stora delar består av tidsbegränsat anställda GSS/T⁷⁵ som kommer att behöva rotera i 1:6 och därför inte kan användas för beredskapsuppgifter i nuvarande beredskapsläge. Vissa av de åtta manöverbataljonerna består till 100 procent av GSS/T. De övriga bataljonerna kommer att innehålla drygt en tredjedel GSS/T. Med nuvarande organisation blir det endast möjligt att delta i insatser – på det sätt som regeringen och

⁷⁵ Gruppbefäl, soldater och sjömän.

riksdagen önskar – med en markoperativ bataljon i taget. Därmed blir det svårt eller rent av omöjligt att leva upp till kravet på cirka 2000 personer stadigvarande insatta och kravet på att lämna substantiella bidrag till internationella markoperativa insatser.

En ytterligare försvårande faktor är det begränsade antalet stödjande funktionsförband (t.ex. artilleri-, luftvärns- och ingenjörsförband) och behovet av att samtidigt använda stora delar av dessa förband för nationella uppgifter. Analysen av dimensioneringen av personal visar att det är teoretiskt möjligt att nå målbilden under en begränsad tid. Det bör således gå att ställa samman en bataljonsstridsgrupp med en manöverbataljon som kärna och med kompletteringar av funktionsförband under en kortare tid. Det behövs enligt uppgift cirka 1 400–1 500 personer för att kunna sätta samman en sådan stridsgrupp. Försvarsmakten anger dock att om en sådan bataljonsstridsgrupp organiseras kommer de inte att klara att samtidigt hålla en EU Battlegroup organiserad. Det omöjliggör därmed för Försvarsmakten att ha en bataljonsstridsgrupp stadigvarande i insatser (dvs. längre än cirka två år). För att uppnå kravet på cirka 2 000 personer insatta kontinuerligt i upp till fyra förbandsinsatser under dessa två år behöver insatser då även göras av mindre enheter inom logistik- och ledningsförbanden alternativt från flyg och marin.

Med prolongerad ekonomi har Försvarsmakten bedömt att ett reducerat antal krigsförband kommer att vara helt uppfyllda och samövade 2019 och att endast hälften av de cirka 2000 personer som riksdagen och regeringen satt som mål kommer att kunna delta i insatser. Ett mer begränsat antal manöverbataljoner kommer att finnas tillgängliga som med någon säkerhet kan rotera i större insatser. I FMSI 13⁷⁶ (öppen del) sägs att endast insatser på dagens nivå, dvs. 600 +100 personer, är möjliga i närtid och kring tusen personer 2019.

Försvarsmakten bedömde i svaret på regeringsbeslut 7 om långsiktig ekonomisk balans att om man får de utökade föreslagna ekonomiska ramarna kommer den personella volym som krävs för att genomföra insatser med 1 700 personer internationellt och 300 nationellt att uppnås. Vid prolongerade ekonomiska ramar reduceras förmågan att genomföra internationella insatser under perioden fram till och med 2019 och hamnar på ungefär halva den nivå som riksdagen beslutat⁷⁷. Därefter har regeringen i ett särskilt regeringsbeslut den 14 maj 2013 nr 5 krävt att Försvarsmakten ska planera för att sänka personalkostnaderna med 500 miljoner kronor från och med 2019.

⁷⁶ Försvarsmaktens strategiska inriktning 2013.

⁷⁷ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, HKV 23 381:53871.

Försvarmakten har i delsvaret på regeringsbeslutet⁷⁸ och i perspektivplanen från oktober i år⁷⁹ angett att det finns en fortsatt obalans mellan uppgift och resurs samt att den operativa förmågan påverkas negativt. Regeringen har bland annat mot bakgrund av detta, i budgetpropositionen för 2014, föreslagit att Försvarmakten tillförs 200 miljoner kronor 2014, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor 2016 samt 500 miljoner kronor från och med 2017 på förbandsanslaget.

Vid sidan om de problem som nämnts ovan kan Försvarmakten på sikt få problem med att kontinuerligt försörja insatsförbanden med nyckelkompetenser. Av våra beräkningar framgår att det även när insatsorganisationen är helt uppfyllt kommer att finnas betydande brister inom ett flertal nyckelkompetenser. En tredjedel av de undersökta 40 nyckelkompetenserna uppvisar någon form av brist. I genomsnitt saknas mer än hälften av det antal som behövs av dessa kategorier vid en utbyggd insatsverksamhet.

Vad vi kunnat se finns det heller inte i personalförsörjningsplaneringen någon samlad strategi för hur tillförseeln av personal till insatser i rätt antal och med rätt kompetens ska gå till, vilka särskilda kategorier som tillkommer i insatser, när de ska rekryteras och på vilka sätt. Det pågår inom bl.a. sjukvårdsområdet en analys av vad som behöver göras för att förbättra tillförseeln av denna personal. Det är dock enligt uppgift från Försvarmakten först om 5 år som sjukhusfunktionen kommer att kunna fungera tillräckligt bra.

Vi konstaterar också att möjligheterna att rekrytera och behålla personal är avgörande för den framtida insatsorganisationens förmåga att genomföra insatser i önskad omfattning. Det finns i dagsläget begränsade erfarenheter av dessa möjligheter och det är svårt att uppskatta möjligheten att rekrytera framförallt tidvis tjänstgörande personal i framtiden. Detta innebär ytterligare en osäkerhet i bedömningen av möjligheterna att rekrytera och bemanna insatsorganisation 2014.

Vi har också funnit att de personaladministrativa IT-systemen inte möjliggör att på ett enkelt sätt ta fram uppgifter om uppfyllnad, behov och tillgångar på olika nyckelkompetenser. För att få fram sådana uppgifter krävs för närvarande ett betydande manuellt arbete.

⁷⁸ Försvarmaktens svar på uppdrag till Försvarmakten angående Personalförsörjning (2013-08-26, HKV 23 321:55190)

⁷⁹ Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien 2013 (2013-10-01, FM 2013-276:1).

8.5 Tillgången på materiel riskerar att bli gränssättande för insatser

Våra beräkningar visar att det finns omfattande brister på viktig materiel i insatsorganisationen.

En faktor av betydelse som i dag begränsar möjligheterna att leva upp till kraven på att kunna göra insatser är att ungefär en femtedel av den materiel som har bedömts viktig (s.k. OE-materiel⁸⁰) saknas i insatsorganisationen⁸¹. Detta torde innebära begränsningar i att samtidigt kunna genomföra flera och uthålliga insatser. Bristerna i materiel blir än mer kännbara när det gäller sådan materiel som dessutom särskilt behövs i insatser. Här visar vår analys att det i dag uppskattningsvis saknas cirka en fjärdedel av denna materiel.

I vår granskning av viktig materiel har vi även vägt in beställda och planerade anskaffningar fram till år 2019 samt tillgången på möjliga substitut. Uppskattningsvis saknas 2019 fortfarande drygt en tiondel av viktig organisations- och effektbestämmande materiel i allmänhet och ungefär en femtedel av den materiel som är särskilt viktig i insatser och som också behövs för beredskaps- och utbildningsuppgifter nationellt. Denna materiel är enligt uppgift inte planerad att anskaffas.

Bristerna avser viktiga materielområden där det i allmänhet tar lång tid att anskaffa materiel, vilket direkt påverkar möjligheterna att genomföra insatser. Det innebär att det finns en särskilt omfattande konkurrens om denna typ av viktig materiel.

Ska insatser genomföras i den omfattning som redovisats i våra insatspaket måste vissa problem åtgärdas. Vad vi kunnat se saknas det i dag en tydlig övergripande prioritering mellan insatser nationellt och internationellt. Försvarsmakten kan antingen låta beredskapsförbanden ha en lägre uppfyllnad än de behovsatta eller dra ner på utbildning, tillväxt et cetera. i övriga förband. Försvarsmakten kan också låta insatsförbanden klara sig med en mindre andel av materiel eller minska antalet insatser. Vad som ska gälla torde vara viktigt att slå fast för alla inblandade parter.

Det torde enligt Riksrevisionen finnas viktig materiel tillgängligt för att upp till en viss gräns göra flera internationella och större insatser. Det förutsätter dock att de nationella beredskapsförbanden och övriga förband i insatsorganisationen får en betydligt mindre delar av sina materielbehov tillgodosedda.

⁸⁰ Organisations- och effektbestämmande materiel.

⁸¹ Det är även värt att notera att krigsförbandsspecifika behov (IO:s "behov") inte har utformats utifrån myndighetens uppgifter, utan mot vad som har bedömts vara tillgängligt. Detta skapar ytterligare en osäkerhet och förklarar möjligen konstaterade skillnader i uppfyllnad mellan OE-materiel och insatsspecifik materiel.

Konsekvenserna blir då en begränsad beredskap relativt regeringens och riksdagens krav och att utvecklingen av övriga förband skjuts på framtiden.

Om det är möjligt att beställa materiel mer preciserat mot behov kan det även minska behovet sammantaget. Detsamma gäller tydlighet när det gäller vilka miljöer och uppgifter materielen ska klara. En mekaniserad bataljon är t.ex. i dag i begränsad utsträckning behovssatt utifrån internationella insatser, vilket gör att när den väl ska ut i insats behöver kompletteras med insatsspecifik materiel. Detta behöver ibland kunna ske snabbt, vilket riskerar att göra behovsättningarna mindre träffsäkra.

Vi har funnit att den systematiska uppföljningen av slitage överlag är bristfällig inom Försvarmakten. Erfarenheterna av användning och slitage på insatsmateriel har heller inte systematiskt ställts samman, analyserats och skickats vidare till högre instanser. Det innebär att man i planeringssammanhang inte vet särskilt mycket om hur slitaget i internationella insatser påverkar det sammantagna behovet av materiel.

Det finns en potential att kunna förbättra serviceorganisationen och på så sätt minska underhållstiderna och de tider materiel inte är i verksamhet. Av hemlig bilaga till vår rapport framgår att betydande reduceringar av materielbehovet kan ske om den tid materielen inte används pga. väntan på reparationer och underhåll kan kortas. Även bättre utbildning kan minska reparationsbehovet och underhållet efter insatser och därmed ge möjlighet att minska materielbehovet sammantaget.

Den kontroll Försvarmakten har haft över tillgänglig materiel har i granskningen visat sig vara bristfällig. Det underlag som hämtats från de informationssystem som Försvarmakten använder för att behovsätta och tillgångsredovisa materiel innehåller stora brister.

Regeringen har i sina synpunkter på utkast till granskningsrapporten framfört att det inte finns några problem med materielen i insatser, eftersom de är massproducerade varor och därmed inget problem att snabbt anskaffa vid behov. Riksrevisionen menar dock att den materiel som undersökts är till stora delar är organisations- och effektbestämmande materiel och av en typ och omfattning som inte utan planering och förberedelser kan anskaffas. Enligt Försvarets materielverk är beställningstiderna för viktig materiel minst ett och ett halvt år och många gånger längre än så.

8.6 Regeringen har delvis gett oklara förutsättningar för insatsverksamheten

Regeringen har enligt Riksrevisionen inte gett Försvarmakten alla de förutsättningar som behövs för en effektiv insatsverksamhet. Vi har funnit att det finns delar av styrningen som är oklar, t.ex. när det gäller innebörden i vissa begrepp såsom ”uthålligt” och ”över tiden”. Det innebär att det delvis lämnas till Försvarmakten att tolka vad som menas med viktiga begrepp som avser kapacitet och förmåga, och som påverkar den förmåga som Försvarmakten bygger upp.

Regeringen har vidare angivit ett volymmål om att Försvarmakten på några års sikt ska kunna ha cirka 2 000 personer insatta. Att detta ska vara genomfört på några års sikt upprepas i regleringsbrev årligen, vilket skapar en otydlighet om när det faktiskt ska vara genomfört. Försvarmakten har tolkat detta som 2019, men ibland har även framförts att delar av förmågan kommer att finnas först 2023. Det finns inte heller något tydligt krav i regleringsbrevet på att Försvarmakten ska återredovisa i vilken grad man förmår uppnå detta mål. Vidare har Försvarmakten i sin inriktning angivit ambitionen 1 700 personer insatta och 300 i reserv fram till 2014. I Försvarmaktens utvecklingsplaner (FMUP) 13 och 14 anges betydligt lägre volymer än ambitionen ända fram till 2023.

Vi har också funnit att när det gäller planeringsförutsättningarna för Försvarmakten har regeringen inte tagit fram något scenario avseende samtliga krav på volym och antal insatser som anges i propositionen, inriktningsbeslutet och regleringsbrev. Detta innebär att Försvarmakten inte har genomfört spel som avser kravet på att hålla cirka 2 000 personer insatta i upp till fyra simultana insatser över tiden.

Vi konstaterar också att framförhållningen vid framförallt beslut om förlängningar av pågående insatser varit kort. Detta har skapat problem för Försvarmakten, exempelvis när det gäller personalförsörjning.

Eftersom brister finns i uppfyllnaden av materiel och personal, konkurrerar den internationella insatsverksamheten och det territoriella försvaret om resurserna. En avvägning behöver ske dels vid varje internationell insats mot nationella behov, dels sammantaget över en längre tidsperiod. Vi har funnit att det saknas en tydlig strategi för hur denna prioritering ska ske.

Vår genomgång av Försvarmaktens återrapporteringskrav och återredovisning visar att Försvarmakten inte har i uppdrag att återredovisa hur långt man kommit för att på några års sikt uppnå riksdagens och regeringens samtliga mål för insatser. Kraven på redovisning av vad som uppnåtts inom pågående och avslutade insatser är också förhållandevis allmänt hållna. Försvarmakten

bedömer inte heller själva i årsredovisningen vilken förmåga de har att på några år sikt att uppnå antalsmålen.

Vi har vidare funnit att regeringen i rapporteringen till riksdagen inte redovisat en samlad och fullständig bild utifrån alla de mål och krav som ställs på insatsverksamheten. Rapporteringen har varit av övergripande karaktär; att utvecklingen sker i enlighet med beslutad inriktning och en översiktlig redogörelse över deltagande i insatser under respektive. Däremot anges inte i vilken grad Försvarsmakten förmått att uppnå kravet att delta i upp till fyra samtidiga insatser eller hålla cirka 2000 personer insatta över tiden.

8.7 Rekommendationer

Regeringen bör

- se till att en operativ studie görs över vilka krav som ska gälla framöver för insatsverksamheten, särskilt när det gäller insatsorganisationens utformning, bemanning och materielförsörjning. Häri bör ingå att klargöra vilken långsiktig och övergripande prioritering som ska gälla mellan insatser nationellt och internationellt, beredskap samt utveckling av insatsorganisationen.
- förtydliga viktiga begrepp i styrningen såsom "insatser" "uthålligt" och "över tiden" och klargöra vilka tids- och antalskrav som ska gälla för Försvarsmaktens insatsverksamhet. Häri bör ingå att tydliggöra om personer som deltar i nationella insatser, i en EU Battle group och i räddnings-, evakuerings- och förstärkningsoperationer ska räknas in i kravet på cirka 2 000 personer i insatser.
- ställa tydligare krav på Försvarsmaktens återrapportering avseende samtliga mål och krav för insatsverksamheten och redovisa detta till riksdagen.

Försvarsmakten bör

- utveckla sina metoder att värdera förmågan att genomföra insatser utifrån samtliga mål och krav för insatsverksamheten som regeringen och riksdagen beslutat om.
- på eget initiativ i operativa studier och spel pröva förutsättningarna och vad som är gränssättande för att genomföra en insatsverksamhet i den omfattning och med den inriktning som regeringen och riksdagen beslutat, särskilt när det gäller förbandsenheter, personalkategorier och viktig materiel, samt informera regeringen om resultatet.
- säkerställa att myndigheten i arbetet med att ta fram förbandsmålsättningar omhändertar behoven av kompetens och viktigare materiel för internationella insatser. Håri bör ingå att ställa samman och analysera erfarenheterna av användning och slitage på insatsmateriel i genomförda insatser.
- ta fram en samlad strategi för hur tillförseln av personal till insatser i rätt antal och med rätt kompetens ska gå till, vilka särskilda kategorier som behöver tillkomma i insatser, när de ska rekryteras och på vilka sätt.
- utveckla hanteringen och kvalitetssäkringen av grunddata om personal och materiel. Här bör ingå att se till att samma kategorisering av kompetens används i Försvarsmaktens personaladministrativa IT-system (Prio) och i insatsorganisationens register (IOR) och att säkerställa att uppgifter om behov och tillgångar på materiel inom olika förband finns lätt tillgängliga.

Källförteckning

Lagar och förordningar

Regeringsform (1974:152)

Lag (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

Offentligt tryck

Proposition 2008/09:140, *Ett användbart försvar*. bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292 bet. 2000/01:FiU20, rskr. 101, bet. 2003/04:JuU1

Modern personalförsörjning för ett användbart försvar prop. (2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269

Regeringens proposition, (2011/12:115) Soldatanställningar i Försvarmakten.

Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet Skr. 2007/08:51, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292

Regeringsbeslut Fö 2010/878/MFI (om försvarsplanering)

Policydokument m.m.

Försvarmaktens budgetunderlag för 2014

Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (2013-02-28, HKV 23 381:53871).

Försvarmaktens svar på uppdrag till Försvarmakten angående Personalförsörjning (2013-08-26, HKV 23 321:55190).

Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien 2013 (2013-10-01, FM 2013-276:1)

Försvarmaktens utvecklingsplan, (FMUP) 2010–2014,

Försvarmakten, PM Bristkompetenser, bilaga 1, 2011-12-15

Insatsorganisationsvärdering 2012 (IOV 12)

Försvarsmaktens svar på remiss från Försvarsdepartementet om möjliga framtida svenska bidrag till FN-ledda insatser. 2012-10-10.

Rapport efter spelveckor FMSI v 217–219, LEDS INRI

Övriga rapporter m.m.

WDen nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011 (RiR 2012:11)

Försvarsmakten, Erfarenheter från Försvarsmaktens deltagande i Operation Atalanta 2009-2010. Underlag för insatsanalys av ME03. FOI 2013-02-01

Wilhelm Agrell: Fredens illusioner, 2010

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – når man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande

- 2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013
– tydlig och transparent?
- 2012:25 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare
effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?
- 2013 2013:1 Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
- 2013:2 Statliga myndigheters skydd mot korruption
- 2013:3 Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
- 2013:4 Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
- 2013:5 Staten på telekommarknaden
- 2013:6 Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot
arbetsgivare
- 2013:7 Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer
– när förmånerna fram?
- 2013:8 Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
- 2013:9 Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
- 2013:10 På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
- 2013:11 Statens kunskapsspridning till skolan
- 2013:12 Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
- 2013:13 Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
- 2013:14 Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot
spararnas krav?
- 2013:15 Kränkt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
- 2013:16 Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade
kunskapsresultat?
- 2013:17 Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade
anställningar för nyanlända?
- 2013:18 Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
- 2013:19 Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
- 2013:20 Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt
riktning?
- 2013:21 Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

En av Försvarsmaktens huvuduppgifter är att försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt.

Riksrevisionen har granskat om Försvarsmakten har förmåga att uthålligt genomföra insatser i den mängd och inriktning som regeringen och riksdagen har beslutat. Riksrevisionen har också granskat om regeringen gett Försvarsmakten tillräckliga förutsättningar att planera och genomföra en insatsverksamhet som är uthållig och om erfarenheter har tagits tillvara och återredovisats. Riksrevisionen har funnit att Försvarsmakten vare sig idag eller de närmaste åren kommer att kunna nå upp till de krav på insatsverksamheten som regeringen och riksdagen beslutat. Riksrevisionen bedömer även att förmågan är bristfällig att leva upp till kraven då insatsorganisation 2014 ska vara fullt införd.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 331 8

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm