

FÖRSVARSKOMMISSIONEN

Försvarsmaktens utbildning, förbands-
utveckling, förbandsomsättning, beredskap
och operativ förmåga – utvärdering av
försvarsbesluten 2000 och 2001

Jörgen Thulstrup
Oktober 2003

TILL FÖRSVARSKOTTET

Försvarsutskottet beslutade den 29 april 2003 att följa upp och utvärdera vissa delar av försvarsbesluten 2000 och 2001, nämligen Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem. Utskottet utsåg samtidigt mig till särskild utredare för uppgiften.

Resultatet av min granskning redovisas i bifogad rapport.

Stockholm den 15 oktober 2003

Jörgen Thulstrup

f.d. föredragande i försvarsutskottet

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	5
Sammanfattning	8
Utbildningssystem och grundutbildning.....	8
Förbandsutveckling och förbandsomsättning	8
Beredskap	9
Operativ förmåga.....	10
Inledning	12
Försvarsbesluten 2000 och 2001	13
Sammanhanget mellan de båda försvarsbesluten	13
Operativ förmåga och beredskap.....	14
Grundläggande utgångspunkter	14
Riksdagens beslut om operativ förmåga och beredskap	14
Krigsförband, förbandsomsättning och utbildning	19
Grundläggande utgångspunkter	19
Övergripande krav på förbandsutvecklingen	20
Arméstridskrafternas utformning	21
Marinstridskrafternas utformning.....	23
Helikopterförbandens utformning	23
Flygstridskrafternas utformning	24
Utformning av nationella skyddsstyrkor	24
Utveckling av nya förbandstyper.....	25
Utvecklingen under 2000, 2001 och 2002.....	26
Resultatet år 2000.....	26
Operativ förmåga.....	26
Förbandsverksamhet.....	27
Beredskap	29
Resultatet år 2001	30
Operativ förmåga.....	30
Förbandsverksamhet.....	31
Beredskap	33
Resultatet år 2002.....	33
Operativ förmåga.....	33
Kompetenser.....	34
Läget i insatsorganisationen	34
Förbandsverksamhet.....	35
Beredskap	36
Överväganden och slutsatser	37
Inledning	37
Utbildningssystem och grundutbildning.....	37
Försvarsbeslutens innebörd	38
Grundutbildningen – behov och omfattning.....	38
Grundutbildningens resultat	39
Pliktsystemet	41

Sammanfattande slutsatser.....	42
Förbandsomsättning och förbandsutveckling	43
Förvarsbeslutens innebörd	44
Bedömt läge i insatsorganisationen vid utgången av 2004	45
Förutsättningar	45
Tillståndet i insatsorganisationen vid utgången av 2004	46
Kvantitativ utveckling av insatsorganisationen	52
Sammanfattande slutsatser.....	54
Förbandsutvecklingen.....	54
Artilleri- och luftförsvarsfunktionerna.....	55
Nationella skyddsstyrkorna.....	55
Diskrepansen mellan mål och verklighet	56
Beredskap	57
Förvarsbeslutets innebörd	58
Upprätthållen beredskap	58
Beredskapssystemets utveckling.....	58
Insatsberedskapen.....	60
Beredskapshöjningar vid militärdistriktsstaberna	61
Anpassningsförmåga.....	62
Sammanfattande slutsatser.....	64
Operativ förmåga.....	65
Riksdagens beslut	66
Krigsförbandsvärdering	67
Åtterrapporering om operativa förmågor och kompetenser	67
Sammanfattande slutsatser.....	73
Bilaga Protokoll från utskottssammanträde	75

Sammanfattning

Försvarsutskottet beslutade den 29 april 2003 att följa upp och utvärdera vissa delar av riksdagens försvarsbeslut 2000 och 2001. Har Försvarsmaktens insatsorganisation, utbildning av soldater och förband, förbandsomsättning, beredskap och operativa förmåga utvecklats i enlighet med riksdagens beslut och intentioner? Försvarsutskottet beslutade vidare att uppdraga åt mig att som särskild utredare genomföra utvärderingen.

Jag har gått igenom ett omfattande skriftligt material. Jag har vidare intervjuat och ställt frågor till företrädare för Försvarsdepartementet, Försvarsmakten, Totalförsvarets pliktverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Min bearbetning av detta material har lett fram till bl.a. följande bedömningar och slutsatser.

Utbildningssystem och grundutbildning

Det av riksdagen förutsatta *utbildningssystemet har inte förverkligats* på avsett sätt. Grundutbildningen har hittills varit otillräcklig för att förbandsomsätta den beslutade insatsorganisationen. Dels har det utbildats för få värnpliktiga, dels har väsentliga utbildningsmål inte nåtts.

Utbildningsmålen på låga förbandsnivåer har nåtts men det har getts alldeles för få övningstillfällen där chefer kunnat leda bataljoner och högre förband. Jag bedömer att detta är allvarligt om det får fortgå, eftersom kompetensen snabbt eroderar och ny kompetens inte utvecklas. Enligt riksdagsbeslutet skall förmågan att kunna genomföra väpnad strid vara grund för Försvarsmaktens utveckling. Denna förmåga riskerar att urholkas.

Bristerna inom utbildningen får konsekvenser för förbandsutveckling, krigsduglighet och operativ förmåga.

Jag bedömer att *pliktsystemets legitimitet* kommer att ifrågasättas inom en inte alltför avlägsen framtid. Ett arbete bör därför inledas för att förbereda ett välavvägt politiskt beslut om grunderna för hur Försvarsmakten skall personalförsörjas.

Förbandsutveckling och förbandsomsättning

Jag anser att *förbandsutvecklingen* i betydande utsträckning inte kommer att nå de *kvalitativa mål* som svarar mot den inriktning som riksdagen har beslutat. Med utgångspunkt i de beredskapskrav som hittills gällt kommer ett betydande antal förband att inte vara färdigorganiserade och operativa vid utgången av 2004. Organisationsläget kommer att vara bättre för marin- och flygstridskrafterna än för arméstridskrafterna, där t.ex. stadsskyttebataljoner och förband inom de nationella skyddsstyrkorna kommer att ha mycket stora brister. Grundutbildningen till mekaniserade bataljoner har prioriterats varför den begränsade värnpliktsvolymen inte helt har räckt till för andra förband. Tillsammans med oklarheter om effekterna till följd av den s.k. tioårsregeln blir därmed förbandsomsättningen osäker. Jag föreslår att försvarsutskottet

informerar sig om hur arbetet förlöper när det gäller att bestämma undantagen från tioårsregeln samt om det kan bli aktuellt att förlänga dispensen från 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt.

Insatsorganisationens förband kommer att kunna vara bemannade med krigsplacerad personal, men med vissa vakanser. Det kommer att finnas materiella brister vid ett flertal förband.

Jag anser vidare att förbandsutvecklingen under försvarsbeslutsperioden i *kvantitativt avseende* till allra största del kommer att följa vad riksdagen har beslutat. Det mest betydande avsteget är hemvärnets utveckling. Försvarsbeslutet anger en numerär på 90 000 som efter tillväxt skall kunna utökas med 35 000 personer. Detta har visat sig vara en realistisk inriktning. Regeringen har därför bestämt att målet i stället skall uttryckas i ett visst antal förband. Min bedömning är att det varit nödvändigt att frånga den tidigare principen för att ange mål för hemvärnets utveckling.

Regeringen har i maj i år beslutat om en differentierad beredskap. När denna införs vid kommande årsskifte förändras förutsättningarna för organisationsarbetet. Läget för flera av insatsorganisationens förband kommer då att förändras i hög grad. Jag föreslår därför att försvarsutskottet följer upp effekterna av den differentierade beredskapen. Jag återkommer till denna fråga under avsnittet om beredskap.

Den viktigaste och övergripande orsaken till diskrepansen mellan målen för den inriktning som riksdagen har beslutat och den verklighet som kommer att råda vid utgången av 2004 är enligt min mening att *förändringsarbetet har varit så omfattande och komplext*. Brister i krigsorganisationen vid försvarsbeslutsperiodens inledning har bidragit till svårigheterna. Försvarsmakten har inte förmått att utarbeta ett beslutsunderlag som hållit måttet och Regeringskansliet har inte haft tillräcklig förmåga till självständig kritisk granskning av underlaget inför propositionsskrivningen. Inte heller försvarsutskottet har i sin beredning kunnat ifrågasätta realismen i planeringen.

Jag bedömer att *försvarsbeslutet 2000 har varit underfinansierat* redan från början. Försvarsmaktens perspektivplanering har visat detta. Hittills har detta förhållande inte föranlett några åtgärder vare sig inom Försvarsmakten eller regeringen för att förändra inriktning eller mål för perioden t.o.m. 2004. I varje fall har frågan ännu inte tagits upp med riksdagen. Min bedömning är att problemen har undertryckts av Försvarsmakten och skjutits på framtiden i avvaktan på ett rejält omtag i försvarsbeslutet 2004. Ett sådant omtag synes nödvändigt.

Beredskap

Försvarsmakten har hittills under försvarsbeslutsperioden upprätthållit grundberedskap, incidentberedskap, beredskap för internationell verksamhet och beredskap för stöd till samhället i enlighet med ställda krav.

Jag anser att Försvarsmakten inte har *tillämpat beredskapssystemet* i enlighet med försvarsbeslutets intentioner om krav på operativ förmåga i olika tidsperspektiv, dvs. en differentierad beredskap. I Försvarsmaktsplan 2000

finns för hela insatsorganisationen kravet att kunna vara krigsduglig senast ett år efter beslut. Någon planering som svarar mot kravet på operativ förmåga inom fem år har hittills inte funnits med undantag för ett antal s.k. materiella mobiliseringsenheter.

Det kan i nuvarande säkerhetspolitiska läge inte anses rimligt att huvuddelen av alla marin- och flygstridskrafter skall kunna vara krigsorganiserade inom tio dygn och hela insatsorganisationen efter ett år när det av riksdagen beslutade operativa kravet är att Försvarsmakten inom ett år skall kunna ingripa mot begränsade militära insatser mot Sverige.

Regeringen har i maj i år beslutat om en *väsentlig förändring av beredskapssystemet*. Den beredskap som nu håller på att införas är mer differentierad än tidigare. För flera förband kommer målet för när de skall kunna vara organiserade och krigsdugliga att skjutas ett eller flera år framåt i tiden. En del av de brister som nu finns i organisationsutvecklingen kommer därmed att minska eller försvinna, andra kommer att kvarstå. Jag anser att förändringarna är så pass genomgripande att regeringen bör ge riksdagen en uttömmande och konkret beskrivning av hur organisationsutvecklingen kommer att påverkas härav och hur anspråken på personal- och materielförsörjningen kommer att förändras. Konsekvenserna är enligt min bedömning i vissa delar inte förenliga med riksdagsbeslutets intentioner om förbandsutvecklingen, bl.a. att fyra brigader i slutet av försvarsbeslutsperioden skall vara organiserade och krigsdugliga direkt efter mobilisering.

Jag anser emellertid samtidigt att regeringens beslut om differentierad beredskap kan ses som första gången som *anpassningsprincipen* får ett ordentligt genomslag för planeringen.

För förbanden i insatsorganisationen skall det finnas en *åtgärdsplanering* för hur förbanden skall kunna bli krigsdugliga inom angivna tider efter ett beslut om beredskapshöjning. Denna planering kommer att ha en nyckelroll när det gäller att tillämpa en flexibel och differentierad beredskap. Jag anser därför att försvarsutskottet skall följa upp hur åtgärdsplaneringen utvecklas och att den är effektiv för sitt syfte.

Operativ förmåga

Krav på operativ förmåga i olika avseenden utgör en av grunderna för att kunna inrikta förbandsverksamheten och beredskapen. Det är viktigt att förmågorna formuleras så att de ger en korrekt och tillräckligt tydlig styrinformation. Tydliga krav på operativ förmåga gör det också lättare att följa upp resultat och jämföra resultat från olika år.

Jag anser att *kraven på operativ förmåga* i försvarsbesluten inte har varit tillräckligt tydliga. Som nyss framgått har de inte heller alltid tillämpats på avsett sätt av Försvarsmakten. Framför allt gäller detta för inriktningen av förbandsverksamheten, förbandsomsättningen och beredskapen.

Jag anser vidare att *kriterierna för hur den operativa förmågan skall värderas* kan ifrågasättas. Den tregradiga skala – god, godtagbar resp. icke godtagbar förmåga – som nu används är oprecis och blir än mer oprecis genom

att den relateras till det nuvarande omvärldsläget. Jag föreslår att försvarsutskottet överväger kriterierna för hur operativ förmåga skall värderas och tar initiativ till en förändring.

När det gäller *hur de operativa förmågorna hittills har utvecklats* är det min bedömning att läget är förhållandevis bra när det gäller Försvarsmaktens huvuduppgifter att hävda territoriell integritet samt att kunna bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Det finns dock vissa brister i förmågan, främst när det gäller förmågan att föra strid i förband och i minröjning. Förmågan att kunna bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred är god.

För huvuduppgiften att *kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp* har däremot utvecklingen varit mer ogynnsam. Flera år i rad har förbandsverksamheten inte kunnat genomföras som planerat. Främst har detta drabbat utvecklingen av arméstridskrafterna, liksom samverkan och samövningar mellan olika slags stridskrafter. Detta har lett till brister i kärnverksamheten – i förmågan att kunna genomföra väpnad strid. Dessa brister måste rimligen ha inverkat negativt på den operativa förmågan. Jag anser därför att Försvarsmaktens förmåga att lösa sin huvuduppgift att försvara Sverige sammantaget inte kan anses godtagbar. Det borde finnas värderingssteg mellan omdömena godtagbar och icke godtagbar förmåga.

Riksdagens uttalande om att alla förband i framtiden skall kunna uppträda och *strida i en urbaniserad miljö* har ännu inte fått något genomslag. De förband som har strid i bebyggd ort som huvuduppgift – stadsskyttebataljonerna – har stora personella och materiella brister. De kan inte lösa sina uppgifter.

Inledning

Försvarsutskottet beslutade den 29 april 2003 att ur ett riksdagsperspektiv följa upp och utvärdera vissa delar av försvarsbesluten 2000 och 2001, nämligen Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem. Har utvecklingen i dessa avseenden blivit som riksdagen beslutat eller eljest förutsatt? Utvärderingen omfattar således inte utvecklingen av Försvarsmaktens ekonomi, grundorganisation, materielförsörjning och internationella verksamhet. Utskottet beslutade vidare att uppdra åt mig att som särskild utredare genomföra denna utvärdering och att successivt under arbetets gång informera en särskild uppföljningsgrupp inom utskottet. Denna grupp har bestått av Berndt Sköldestig (s), ordförande, Ola Sundell (m), Else-Marie Lindgren (kd) och Claes Västerteg (c). Den närmare inriktningen av uppdraget framgår av en bilaga till försvarsutskottets protokoll (bifogas).

Jag har gått igenom samtliga propositioner och utskottsbetänkanden som har relevans för mitt uppdrag. Jag har också granskat aktuella regeringsdirektiv och regleringsbrev till Försvarsmakten samt Försvarsmaktens årsredovisningar för 2001 och 2002. Inom ramen för mitt uppdrag har jag också ställt frågor till och intervjuat företrädare för Förvarsdepartementet, Försvarsmakten, Totalförsvarets pliktverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Denna inhämtning av skriftligt underlag och muntliga utsagor genomfördes under maj och början av juni. Under sommaren har materialet sedan bearbetats. September månad har ägnats åt rapportskrivning och vissa kontroller. Jag har redovisat arbetsläget för uppföljningsgruppen vid tre tillfällen – den 6 maj, den 28 maj och den 5 juni – innan slutredovisning som skedde den 18 september.

Utgångspunkten för min granskning är riksdagens försvarsbeslut 2000 och 2001. I min rapport refererar jag därför inledningsvis de för mitt uppdrag relevanta delarna av dessa beslut, nämligen vad riksdagen har anfört om krav på operativ förmåga och beredskap, om utvecklingen och omsättningen av krigsförband samt om utbildningssystemet. Jag sammanfattar här efter den resultatbedömning som regeringen redovisat till riksdagen för åren 2000 och 2001. Jag sammanfattar vidare relevanta delar av Försvarsmaktens årsredovisning för 2002. Resultatet av detta års verksamhet har ännu inte redovisats till riksdagen av regeringen. Det kommer att ske i höstens budgetproposition.

Mina överväganden och slutsatser inleds med ett avsnitt som behandlar utvecklingen av utbildningssystemet och genomförd grundutbildning. Jag tar därefter upp förbandsomsättningen och förbandsutvecklingen, följt av särskilda avsnitt som behandlar beredskapen och den operativa förmågan. Varje sådant huvudavsnitt avslutas med sammanfattande slutsatser. För den som har ont om tid kan det möjligen vara tillräckligt att endast läsa slutsatserna. Den som har mycket ont om tid bör genom att ta del av den inledande sammanfattningen kunna få en bild av det väsentligaste i mina bedömningar.

Försvarsbesluten 2000 och 2001

Sammanhanget mellan de båda försvarsbesluten

Den nuvarande försvarsbeslutsperioden omfattar åren 2002–2004. Som en förberedelse för de inriktningsbeslut som avsågs fattas för perioden genomfördes en s.k. *säkerhetspolitisk kontrollstation* våren 1999¹. Riksdagen beslutade då om en ändrad inriktning av totalförsvaret och att nästa försvarsbeslutsperiod skall vara 2002–2004. Det är i samband med 1999 års kontrollstation som invasionshotet avskrivs som den dominerande grunden för totalförsvarsresursernas utformning. Som en följd av riksdagsbeslutet gav regeringen Försvarsmakten i uppdrag att redovisa ett förslag till planering för perioden 2002–2004 som innebär en utveckling mot en struktur med en insatsorganisation av krigsförband och kompetenser som tillgodoser förmågan att redan i en grundläggande beredskap lösa försvarsuppgifterna.

Inför *försvarsbeslutet 2000*² lämnar regeringen förslag till riksdagsbeslut om hur totalförsvaret skall kunna ges en förändrad inriktning. Propositionen är en uppföljning av inriktningsbeslutet våren 1999 och förändringarna är genomgripande, främst för det militära försvaret. Sålunda föreslår regeringen förändrade krav på operativ förmåga hos Försvarsmakten. Det behövs ett militärt försvar som till sin volym är betydligt mindre än tidigare, men som har hög kvalitet och som är allsidigt användbart till en mängd olika typer av insatser. Regeringen föreslår därför en framtida s.k. insatsorganisation med de viktigare krigsförband som organisationen skall innehålla. Samtidigt föreslås att ett stort antal enheter inom Försvarsmaktens grundorganisation läggs ned. Vidare föreslås förändringar i totalförsvarets ledningsstruktur med bl.a. utveckling av myndigheter och organisationsenheter. Det svenska försvaret är inne i en förändringsfas som är en av de mest genomgripande i modern tid.

*Försvarsbeslutet 2001*³ är en fortsättning på det förändringsarbete som riksdagen beslutade våren 1999 och våren 2000. I beslutet konstateras att de beslutade säkerhetspolitiska målen i allt väsentligt ligger fast. Säkerhetsbegreppet har emellertid vidgats, med ett ökat inslag av globalisering. Principerna för samhällets krishantering förändras vilket får konsekvenser för främst det civila försvaret. Den tidigare funktionsuppdelningen upphör och en ny krisberedskapsmyndighet inrättas. När det gäller krav på operativ förmåga hos Försvarsmakten innebär försvarsbeslutet endast smärre förändringar. I försvarsbeslutet betonas att totalförsvarets förmåga till anpassning är en grundstenarna i den svenska försvarspolitik.

Som framgår av denna översikt är det främst försvarsbeslutet 2000 som har relevans för mitt utvärderingsuppdrag. Det är i detta beslut som riksdagen lagt fast den avgörande inriktningen för förbandsutveckling, förbandsomsättning

¹ Prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224, bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1998/99:222.

² Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168.

³ Prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91.

och beredskap. Försvarsbeslutet 2001 innehåller vissa kompletteringar och preciseringar, främst vad avser kraven på operativ förmåga.

Operativ förmåga och beredskap

Grundläggande utgångspunkter

Riksdagen beslutade i maj i samband med kontrollstationen 1999 om s.k. operativa förmågor för Försvarsmakten. De operativa förmågorna skall vara styrande för utveckling, bibehållande och avveckling av olika förbandstyper. I riksdagsbeslutet bestämdes 20 operativa förmågor med anknytning till de fyra huvuduppgifterna för Försvarsmakten.

Inför *försvarsbeslutet i maj 2000*⁴ föreslog regeringen vissa förändringar i de operativa förmågorna och därtill knutna i krav på tillhörande kompetenser. Syftet härmed var tvåfaldigt. Dels skulle en ökad precisering göra att de operativa förmågorna på ett bättre sätt speglar de av riksdagen beslutade fyra huvuduppgifterna för Försvarsmakten, dels skulle möjligheterna till uppföljning underlättas. Riksdagen biföll regeringens förslag⁵. I betänkandet behandlar försvarsutskottet Försvarsmaktens operativa förmåga och beredskap på s. 35–69.

Inför *försvarsbeslutet i november 2001*⁶ återkom regeringen med förslag till operativ förmåga för Försvarsmakten. Innebörden av förslaget var att de operativa krav som riksdagen tidigare beslutat 1999 och 2000 i huvudsak fortfarande skall gälla. Kraven på operativa förmågor formuleras och struktureras något annorlunda samt förtydligas. I huvuduppgiften att kunna *försvara Sverige mot väpnat angrepp* görs t.ex. den förändringen att kravet på att kunna hantera informationsoperationer nämns först och att begreppet informationsoperationer införs i stället för informationskrigföring. När det gäller huvuduppgiften att *bidra till fred och säkerhet i omvärlden* innebär beslutet att samma ambitionsnivåer på längre sikt skall gälla för de olika stridskrafterna. För huvuduppgiften att *stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred* görs förtydliganden. Riksdagen biföll regeringens förslag⁷. I betänkandet behandlar utskottet frågan om operativa förmåga och beredskap på s. 78–83 och 102–109.

Riksdagens beslut om operativ förmåga och beredskap

De två riksdagsbesluten 2000 och 2001 innebär, i sammanskriven och sammanfattad form, följande krav på operativ förmåga och beredskap hos Försvarsmakten. Utgångspunkten är skrivningarna i försvarsbeslutet 2001, eftersom detta är det senast fattade beslutet. I vissa fall återges också formuleringar från försvarsbeslutet 2000.

⁴ Prop. 1999/2000:30 s. 38–52.

⁵ Bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168.

⁶ Prop. 2001/02:10 s. 131–138.

⁷ Bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91.

Försvara Sverige mot väpnat angrepp

För huvuduppgiften att *försvara Sverige mot väpnat angrepp* skall Försvarsmakten:

a) *alltid ha förmåga att*

- möta olika former av informationsoperationer,
- upptäcka och möta begränsade angrepp mot Sverige som sker i första hand med fjärrstridsmedel, eller hot om sådana,
- i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål,
- upptäcka och möta intrång av stridskrafter på vårt territorium samt
- förebygga och minska verkningar vid angrepp med NBC-stridsmedel och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot sådana.

I *försvarsbeslutet 2000* kallas detta för *grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap*. Försvarsmakten skall inom en vecka kunna uppnå de angivna förmågorna i en situation där hot direkt berör Sverige vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge.

Inför *försvarsbeslutet 2001* beskriver regeringen Försvarsmaktens *nya beredskapssystem* – uppbyggt så att olika krigsförband kan organiseras i olika tidsperspektiv. Försvarsutskottet konstaterade att förbandens stridsberedskap för att kunna möta ett väpnat angrepp var väsentligt lägre än tidigare, då huvuddelen av Försvarsmakten skulle kunna vara mobiliserad inom 72–96 timmar. Utskottet godtog emellertid detta som varande i linje med riksdagens förändrade säkerhetspolitiska syn.

b) *på kort sikt* (högst ett år efter regeringens beslut) skall Försvarsmakten *kunna utveckla*

- förmåga till skyddsåtgärder som bidrar till att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur samt
- ytterligare förmåga att möta angrepp med fjärrstridsmedel samt begränsade luftförliga insatsstyrkor.

Försvarsbeslutet 2000, som använder begreppet grundläggande försvarsförmåga med ett års beredskap, är här mer utförligt och anger bl.a. att Försvarsmakten:

- Snabbt skall kunna *möta insatser av sådana begränsade luftförliga markstyrkor* som skulle kunna sättas in mot Sverige i samband med en utdragen internationell kris. Kravet på snabbhet medför att bataljoner med stödförband måste kunna finnas gripbara över hela landet.
- *Nationella skyddsstyrkor skall kunna skydda samhällsfunktioner och infrastruktur* mot begränsade luftförliga insatsstyrkor och sabotageförband samt biträda vid skydd och reparation i anslutning till insatser med fjärrstridsmedel.

- *Hemvärnet* skall inom ett år efter beslut med hög beredskap *kunna bevaka och skydda viktiga totalförsvarsobjekt*. Det skall ha utökat personalstyrkan och bör ha förmåga att stödja operativa insatsförband.

c) *på medellång sikt* (inom fem år efter regeringens beslut) och *på lång sikt* (i ett tioårsperspektiv) ställer också de båda försvarsbesluten krav på särskilda förmågor. Dessa tas upp i det följande under rubriken Anpassning.

Hävda territoriell integritet

För huvuduppgiften att *hävda territoriell integritet* skall Försvarsmakten *ha förmåga att*:

- upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet och särskilt i Östersjöområdet och att snabbt kunna öka denna förmåga i anslutning till akuta kriser,
- upptäcka och avvisa säkerhetshot i samverkan med andra myndigheter samt
- tidigt upptäcka NBC-insatser i närområdet.

Bidra till fred och säkerhet i omvärlden

För huvuduppgiften att *kunna bidra till fred och säkerhet i omvärlden* skall Försvarsmakten *ha förmåga att*:

- i samverkan med andra länder planera, genomföra och utvärdera fredsbevarande operationer, främst i Europa och dess närhet, men även globalt.
- i samverkan med andra länder planera, genomföra och utvärdera fredsframtvängande operationer i Europa och dess närhet,
- kunna skydda sig mot begränsade NBC-angrepp,
- lämna stöd till fredsfrämjande och humanitär verksamhet, främst i Europa och dess närhet samt
- i samverkan med andra länder planera och genomföra övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

På medellång sikt (inom fem år efter beslut av regeringen) skall Försvarsmakten med mindre styrkor kunna delta i fredsframtvängande operationer även globalt.

I *försvarsbeslutet 2000* sägs att den viktigaste slutsatsen av det senaste årets internationella utveckling är behovet av att snabbt stärka Sveriges förmåga att bidra till europeisk krishantering. Möjligheterna bör därför prövas och kostnaderna beräknas för att *snabbare öka förmågan till internationella insatser* än vad Försvarsmakten har planerat för. Detta försvarsbeslut anger vidare, som förutsättning för att kunna *delta i europeisk krishantering*, att inriktningen skall vara att *en styrka kan sättas in någon månad efter beslut*.

Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred

För huvuduppgiften att bidra till att *stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred* skall Försvarsmakten *ha förmåga att*

- samverka med civila myndigheter och
- ställa resurser till förfogande.

Kraven skall dock inte vara utgångspunkt för Försvarsmaktens utformning men skall beaktas i den operativa och territoriella planeringen.

Krav på kompetens

Kraven på olika operativa förmågor innebär i sin tur att *Försvarsmakten måste ha kompetens* inom flera områden. I försvarsbeslutet 2001 anförts:

- Kompetensen att *genomföra väpnad strid* är grundläggande för det militära försvaret och omfattar strid och militär verksamhet, i alla konfliktnivåer, riktad mot markmål, mot sjömål såväl på som under havsytan och mot luftmål. Kompetensen bör omfatta samordning av väpnad strid på alla förbandsnivåer samt i militära operationer med samverkan mellan flera typer av stridskrafter och system.
- Den *internationella kompetensen* innebär kunskaper och färdigheter att kunna genomföra internationella fredsfrämjanden och humanitära insatser samt att kunna delta i internationellt säkerhetssamarbete bl.a. i form av gemensamma övningar.

Vidare innebär försvarsbeslutet krav på

- ledningskompetens,
- försvarsunderrättelsekompetens,
- skyddskompetens,
- kompetens för logistik, fältarbeten och sjukvård,
- kompetens inom informationsoperationer och
- kompetens till civil samverkan.

Insatsorganisationen skall innehålla de resurser och de kompetenser som är nödvändiga för väpnade insatser såväl i Sverige som internationellt. Insatsorganisationen skall också utgöra den *resursmässiga basen* och innehålla huvuddelen av de kompetenser som behövs *för anpassning* syftande till tillväxt eller ändrad inriktning. Resterande kompetenser för anpassning upprätthålls inom grundorganisationen.

Försvarsmaktens *kompetens för tillväxt* som en möjlig anpassningsåtgärd utgörs främst av förmågan att hantera personal och materiel. Förmågan att leda gemensamma operationer och strida i högre förband är väsentlig.

Härutöver anförts, i *försvarsbeslutet 2000*, att i framtiden måste alla förband *kunna strida i urbaniserad miljö*. Inte minst kommer sådan kompetens att vara betydelsefull inför internationella operationer.

Nationella skyddsstyrkornas beredskap

I grundberedskap svarar *militärdistriktsstaberna* inklusive militärdistriktsgrupperna för den initiala ledningsförmågan. Insatser kan ledas med begränsad uthållighet. För mer uthållig ledning krävs viss personalförstärkning från andra delar av Försvarsmakten. I samband med höjd beredskap och väpnat angrepp krävs förstärkning med krigsplacerad stabspersonal och betjäningförband.

Anpassningsförmåga

Riksdagen har beslutat att *anpassningsförmåga skall vara en av grundstenarna i den svenska försvarspolitik*⁸. Utskottet anslöt sig⁹ i anslutning till kontrollstationen 1999 till regeringens uppfattning att förmågan till anpassning bör ha en central betydelse vid totalförsvarets utformning. Utskottet ansåg att en avgörande förutsättning för att säkerställa förmågan till anpassning var att Försvarsmakten har och kan upprätthålla erforderlig kompetens. Utskottet ansåg det nödvändigt att upprätta planer som på medellång sikt klargör skilda utvecklingsmöjligheter för totalförsvarets utveckling. Denna planering bör kännetecknas av ett dynamiskt synsätt. Utskottet har vidare anfört¹⁰ att det delar regeringens uppfattning att förmågan att kunna möta ett omfattande militärt angrepp bör säkerställas genom anpassningsförmåga, i detta fall en förmåga att kunna rusta upp. De närtida kraven på att kunna möta ett militärt angrepp skall kunna tillgodoses med för tillfället disponibla resurser och aktuell beredskap.

I *försvarsbeslutet 2000* ingår krav på anpassningsförmåga, i ett fem- resp. tioårigt perspektiv, som en del i kraven på operativa förmågor¹¹. Det behövs en försvarsplanering som på ett betryggande sätt förmår att värdera Försvarsmaktens operativa förmågor mot tänkbara möjliga hot, vilka handlingsalternativ som finns i olika tidsperspektiv samt när skilda handlingsvägar eller optioner inte längre föreligger. Det är då nödvändigt att våra förband kan öka i antal och bli uthålligare.

I *försvarsbeslutet 2001* utvecklas synen på anpassningsförmågan. I propositionen redovisar regeringen, utan att lämna några särskilda förslag, inom vilka tidsförhållanden och förutsättningar i övrigt som Försvarsmakten kan organisera ett antal förband. *Regeringen* anser att följande omständigheter är grundläggande för utvecklingen av anpassningsförmågan.

- Anpassning består av successiva beslut om alla typer av förändringar av operativ förmåga, resursers tillgänglighet och samhällets robusthet. Dessa beslut ger möjlighet att förändra, höja eller minska förmågan att möta aktuella hot.
- Anpassningsbehov skall ses i olika tidsperspektiv och anpassningstakten styrs av den möjliga förändringstakten i försvaret. De olika

⁸ Prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36.

⁹ Bet. 1998/99:FöU5.

¹⁰ Bet. 1999/2000:FöU2 s. 51.

¹¹ Bet. 1999/2000:FöU2 s. 53.

tidsperspektiven är omedelbar förmåga, förmåga på kort sikt (högst ett år efter beslut), på medellång sikt (inom fem år efter beslut) eller på lång sikt (i ett tioårsperspektiv).

- Beredskapssystemet utgör en viktig funktion för att möta kraven på flexibilitet och successiva beslut om anpassningsåtgärder.
- Förmågan att avpassa verksamhetens omfattning, sammansättning, kompetens och beredskap är av grundläggande försvarspolitisk betydelse och bör därför studeras ytterligare.
- Förutom planering av nuvarande tillväxtförband behövs motsvarande bedömningar även för tillväxt i kvalitativa termer och för helt nya typer av förmågor.

Försvarsutskottet hade ingen erinran mot vad regeringen redovisat om anpassning¹². Utskottet förutsatte dock att regeringen fortsätter att utveckla rapporteringen om anpassningsplaneringen och att den lämnar en utförlig redovisning inför varje ny försvarsbeslutsperiod eller när omvärldsförändringar kräver det. Regeringen antydde i propositionen att den har för avsikt att återkomma med en sådan redovisning.

I den del i *försvarsbeslutet 2001* som innefattar operativ förmåga anges att Försvarsmakten *på medellång sikt* (inom fem år efter regeringens beslut) efter *anpassningsåtgärder* skall *kunna utveckla förmåga* att möta mer omfattande militära angrepp i form av samordnade operationer. Försvarsmakten skall vidare *skapa en grund* för att *på lång sikt* (i ett tioårsperspektiv) *kunna utveckla* förmåga att möta flera olika typer av väpnade angrepp, även sådana med mera omfattande operationer inkluderande sådana som använder NBC-stridsmedel.

Krigsförband, förbandsomsättning och utbildning

Grundläggande utgångspunkter

I *försvarsbeslutet 2000* godkände riksdagen regeringens förslag till inriktning av Försvarsmaktens framtida s.k. *insatsorganisation*. I propositionen Det nya försvaret¹³ beskrivs denna inriktning samt den närmare förbandsutvecklingen årsvis för åren 2000–2004. I betänkandet Det nya försvaret¹⁴ behandlar försvarsutskottet förbandsutveckling, förbandsomsättning och tillhörande krav på utbildning. Utskottet ansåg att regeringens förslag till inriktning av organisationen fram t.o.m. 2004 borde bifallas och ligga till grund för fortsatt planering och erforderliga åtgärder fram till nästa försvarsbeslut. Utskottet konstaterade samtidigt (s. 84) att underlaget för krigsorganisationens långsiktiga inriktning behöver preciseras på ett antal punkter innan ett mer detaljerat ställningstagande för utvecklingen fram t.o.m. 2004.

¹² Bet. 2001/02:FöU2 s. 108.

¹³ Prop. 1999/2000:30 s. 53–59 samt bilaga 3.

¹⁴ Bet. 1999/2000:FöU2 s. 70–84.

Inför *försvarsbeslutet 2001* lämnade regeringen i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret¹⁵ inga nya förslag till riksdagen om förband eller förbandsutveckling. Regeringen ansåg att riksdagens beslut i mars 2000 om utvecklingen av Försvarsmaktens krigsförband fram t.o.m. år 2004 bör ligga fast. Försvarsutskottet anslöt sig till den uppfattningen. Utskottet refererade i betänkandet Försvarsbeslut för 2002–2004¹⁶ den gällande inriktningen från mars 2000. Försvarsbeslutet 2001 innehåller därför ingen specifik besluts-punkt om *Försvarsmaktens krigsförband (insatsorganisationen)*, frånsett en punkt där ett antal motionsyrkanden avslås. Däremot gör utskottet uttalanden som rör förbandsutvecklingen.

I propositionen återkom regeringen med förtydliganden på ett antal punkter där försvarsutskottet funnit oklarheter i underlaget inför försvarsbeslutet 2000. Dessa förtydliganden gäller dels de *nya förbandstyperna* och vilka operativa behov de skall tillgodose, dels *artilleri- och luftvärnsfunktionernas utveckling*, dels de s.k. *nationella skyddsstyrkornas uppgifter, organisation, ledning och beredskap*. I utskottsbetänkandet redovisas dessa preciseringar på s. 86–90.

I propositionen återkommer regeringen vidare, utan att lämna förslag, med en redogörelse för utvecklingsläget för de s.k. *nationella skyddsstyrkorna*. Försvarsbeslutet 2001 innehåller därför ingen särskild beslutspunkt om nationella skyddsstyrkor, frånsett att ett antal motionsyrkanden avslås. Däremot gör utskottet uttalanden i frågan. Utskottet, som i försvarsbeslutet 2000 begärt en närmare redovisning av de nationella skyddsstyrkorna konstaterar att det underlag som utskottet begärt ännu inte föreligger. Utskottet ansåg därför det angeläget att regeringen följer upp utskottets begäran om en fördjupad redovisning¹⁷.

Övergripande krav på förbandsutvecklingen

I *försvarsbeslutet 2000* görs vissa generella uttalanden som bör påverka förbandsutvecklingen och utbildningen. Där sägs:

- Grunden för det militära försvarets utveckling skall även framgent vara *förmågan till väpnad strid*. Utgångspunkten för utvecklingen av krigsförbandens organisation, utrustning och beredskap är de operativa förmågor som riksdagen beslutat. Försvarsmaktens kompetens skall utvecklas utifrån de operativa förmågorna så att en anpassning kan ske mot framtida hot. Befälets kompetens behöver således utvecklas i en *kontinuerlig övningsverksamhet*.
- Försvarsmaktens förband skall *kunna uppfylla de krav på operativ förmåga* som ställs i närtid. Krigsförbanden skall innehålla en stor del av de kompetenser som efterfrågas för att kunna tillgodose kraven på långsiktig anpassningsförmåga. Organisationerna bör innehålla

¹⁵ Prop. 2001/02:10.

¹⁶ Bet. 2001/02:FöU2 s. 84–85.

¹⁷ Bet. 2001/02:FöU2 s. 102.

krigsförband med hög *operativ rörlighet och kvalitet. De bör flexibelt kunna sättas samman efter aktuella behov.*

- För att uppnå handlingsfrihet behövs *operativa insatsstyrkor med hög operativ rörlighet*, som också är internationellt interoperabla och kan anpassas efter aktuellt behov.
- *Nationella skyddsstyrkor* skall ha förmåga att vid väpnade angrepp skydda befolkningen och militär och civil infrastruktur samt att stödja de operativa förbanden.

Arméstridskrafternas utformning

Förband som skall organiseras

Försvarsbeslutet 2000 anger att det för markstrid erfordras enheter för mekaniserad strid i ett antal som gör det möjligt att upprätthålla förmågan att uppträda i operativa enheter. *Försvarsbeslutet* anger att *operativt rörliga markstridskrafter skall organiseras* fram t.o.m. 2004 med följande viktigare förband:

- en armédivisionsstab med tillhörande förband, bland dem två jägarbataljoner, en fällskärmsjägarbataljon, tre säkerhetsbataljoner, tre luftvärnsbataljoner samt en NBC-insatsstyrka,
- sex armébrigadledningar,
- sexton mekaniserade bataljoner,
- sex stadsskyttebataljoner,
- en luftburen bataljon,
- fyra luftvärnsbataljoner,
- fyra haubitsbataljoner,
- fyra pionjärbataljoner,
- fyra underhållsbataljoner.

Flexibelt sammansatta stridsgrupper bör kunna skapas av bataljonsförbanden. Förbanden skall ha hög tillgänglighet efter beredskapshöjning.

Bataljonsförbanden bör kunna verka inom divisions och brigads ram såväl i Sverige som i internationella sammanhang.

Inför *försvarsbeslutet 2001* bedömde regeringen att den organisation som riksdagen beslutade 2000 – och som regeringen sade sig därefter ha vidareutvecklat – i *stort sett svarar mot de krav på operativ förmåga* i olika avseenden som riksdagen har beslutat. Regeringen ansåg dock att *måluppfyllnaden* i de olika förmågorna på kort och medellång sikt *varierar något*. Utskottet anslöt sig till regeringens uppfattning att riksdagens beslut i mars 2000 bör ligga fast. Samtidigt betonade utskottet det angelägna i att riksdagens beslut om krigsförbandsutvecklingen präglades av långsiktighet och stabilitet.

Efter en föredragning av Försvarmakten konstaterade utskottet att inte alla förband kommer att kunna vara färdigorganiserade år 2004. Främst gällde

detta de nya förbanden. Vidare konstaterade utskottet, liksom regeringen, att förbandens förmåga att uppfylla de operativa kraven kommer att variera. För vissa förband kommer det att finnas begränsningar i den operativa förmågan även efter år 2004.

Förbandsomsättning och utbildning

Försvarsbeslutet 2000 anger vidare att ett *förbandsomsättnings- och utbildningssystem* bör införas som innebär att *grundorganisationen årligen utbildar en komplett brigad*. Utskottet framhöll¹⁸ bl.a. att som följd av försvarsbeslutets organisatoriska inriktning och genom omläggningen av utbildningssystemet för markstridsförbanden, så kommer fyra armébrigader att kunna organiseras omedelbart efter mobilisering. Under förutsättning av att det nya utbildningssystemet förverkligas och att utbildningen ges erforderliga resurser bedömde utskottet att markstridskrafternas förmåga till väpnad strid kommer att förbättras jämfört med rådande läge.

När fyra år har gått har därmed fyra brigader utbildats med en sådan kompetensnivå att de har förmåga till omedelbara stridsinsatser. När ytterligare en omgång har utbildats kan den först utbildade brigadens personal överföras till de nationella skyddsstyrkorna eller utgöra tillväxtresurs för ytterligare brigadförband. Med detta system kan det ständigt finnas fyra brigader och tillhörande divisionsförband med hög utbildnings- och kompetensnivå att tillgå. Det ansågs viktigt att alla brigadledningarna ges lika hög kompetens.

Inför *försvarsbeslutet 2001* angav regeringen i propositionen att Försvarsmakten bör inrikta sin planering mot att 15 350 totalförsvarspiktiga rycker in under 2002, ca 16 000 under 2003–2004 och 17 000–18 000 fr.o.m. 2005. Utskottet bedömde emellertid att den av regeringen angivna utbildningsvolymen var otillräcklig för att fullt ut kunna förverkliga det utbildningssystem som beslutats. Antalet som fullgör värnplikt borde vara betydligt högre än det planerade. Utskottet drog slutsatsen att den förutsatta omläggningen av utbildningssystemet inte skulle kunna realiseras under perioden 2002–2004. Utskottet ansåg det nödvändigt att ytterligare överväga de långsiktiga konsekvenserna härav och anmälde sin avsikt att ta upp frågan inom ramen för sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete. Utskottet förutsatte samtidigt att regeringen successivt för riksdagen redovisar hur det beslutade utbildningssystemet har tillämpats, t.ex. i budgetpropositionerna, dock senast inför försvarsbeslutet 2004.

Utvecklingen av artilleri- och luftvärnsfunktionerna

Inför försvarsbeslutet 2000 anförde försvarsutskottet att avvägningen mellan markstridskrafternas olika funktioner var rimlig förutom dimensioneringen av antalet artilleri- och luftvärnsförband. Regeringen borde återkomma i dessa delar inför försvarsbeslutet 2001.

Regeringen lämnar i propositionen en sådan redovisning och anför bl.a. att

¹⁸ Bet. 199/2000:FöU2 s. 78 och 79.

- det finns en planering för *artillerifunktionens utveckling* på längre sikt och att det finns medel avdelade i materielförsörjningsplanen. Regeringen anser dock att det finns skäl att göra en bredare analys av den framtida funktionen indirekt eld och att den avser uppdra åt Försvarsmakten att i budgetunderlaget för 2004 redovisa en plan för funktionens fortsatta utveckling,
- nuvarande underlag inte utgör en tillräcklig grund för en rimligt säker bedömning av vår *luftförsvarsförmåga på längre sikt*. Regeringen avser därför att ge Försvarsmakten i uppdrag att i budgetunderlaget för 2004 lämna förslag till den samlade luftförsvarsförmågans fortsatta utveckling.

Utskottet anslöt sig till regeringens bedömning om en bredare analys av funktionen indirekt eld och delade regeringens uppfattning om att det inte säkert gick att bedöma om vår samlade luftförsvarsförmåga var tillräcklig. Utskottet förutsatte därför att regeringen successivt återkommer till riksdagen med redovisningar, dels av funktionen indirekt eld, dels av den samlade luftförsvarsförmågan, t.ex. i budgetpropositionerna dock senast inför försvarsbeslutet 2004.

Marinstridskrafternas utformning

Försvarsbeslutet 2000 anger att huvudinriktningen för marinstridskrafternas utformning bör vara en förmåga att kunna *utöva områdeskontroll* över och under havsytan i kustzonen. Marinstridskrafterna bör vidare utvecklas mot *integrerade behovssammansatta styrkor* och mot ökad förmåga till *samverkan med andra nationers förband* vid övningar och internationella insatser i vårt närområde samt med civila myndigheter.

Fram t.o.m. 2004 skall *marinstridskrafterna* inriktas mot följande viktigare förband:

- två ytstridsflottiljer med sammanlagt 12 ytstridsfartyg,
- en ubåtsflottilj med fem ubåtar,
- en minkrigsflottilj,
- en amfibiebrigadledning och tre amfibiebataljoner.

Helikopterförbandens utformning

Försvarsbeslutet 2000 anger att den mark- respektive sjöoperativa helikopterkapaciteten bör vidareutvecklas. Härutöver bör förmåga utvecklas att transportera en luftburen bataljon.

Två helikopterbataljoner bör organiseras. Den ena bör ha markoperativ inriktning och den andra sjöoperativ inriktning.

Flygstridskrafternas utformning

Försvarsbeslutet 2000 anger att inriktningen för stridsflygförbanden bör vara *åtta divisioner JAS 39 Gripen* fr.o.m. år 2005. Vidare bör *åtta flygbasförband*

och tre stridsledningscentralkompanier organiseras. Härutöver bör en andra flygburen spaningsradargrupp (FSR 890) organiseras.

Utformning av nationella skyddsstyrkor

Försvarsbeslutet 2000 innebär att territorialförsvarsförband, hemvärnsförband och vissa andra delar av det militära försvaret bör organiseras som s.k. *nationella skyddsstyrkor*. Dessa skall med varierande beredskap ha förmåga att skydda befolkningen och infrastrukturen samt att stödja de operativt rörliga förbanden.

I de nationella skyddsstyrkorna bör ingå bl.a.

- två Norrlandsjägarbataljoner,
- tolv markstridsbataljoner,
- två marina basskyddsbataljoner,
- tre marina bevakningsbataljoner.

Utskottet ansåg¹⁹ att uppgifter, utformning, ledning och beredskap för de nationella skyddsstyrkorna ännu var oklara. Utskottet förutsatte att regeringen redovisar ett fördjupat underlag.

Inför *försvarsbeslutet 2001* anför regeringen i propositionen att de nationella skyddsstyrkorna bör vara territoriellt bundna. I den insatsorganisation som riksdagen har beslutat fram t.o.m. 2004 ingår *följande förband i de nationella skyddsstyrkorna*:

- fyra militärdistriktsstaber,
- två Norrlandsjägarbataljoner,
- tolv markstridsbataljoner,
- två marina basskyddsbataljoner,
- tre marina bevakningsbataljoner,
- fem bevakningsförband,
- 170 hemvärnsbataljoner.

Regeringen anför vidare att det för närvarande finns ca 69 000 hemvärnsmän och att det är svårt att nå målet 90 000. Antalet hemvärnsmän har snarare minskat. *Hemvärnets volym* bör, mer relevant, uttryckas i ett visst antal förband, t.ex. bataljoner, inte som organisationsmål i antalet personer. Det bör finnas goda möjligheter att öka i en anpassningssituation.

Militärdistrikten (militärdistriktsstaber och militärdistriktsgrupper) *leder den territoriella verksamheten* på regional nivå. De skall svara för utbildningen av hemvärnsförbanden, stödja de frivilliga försvarsorganisationerna samt samverka på lokal nivå med t.ex. kommuner. Nationella skyddsstyrkor skall kunna underställas den operativa insatsledningen.

¹⁹ Bet. 1999/2000:FöU2 s. 83.

Försvarsutskottet konstaterade att det underlag som utskottet tidigare har begärt ännu inte föreligger. Utskottet förutsatte att regeringen snarast återkommer med förslag till utformning av de nationella skyddsstyrkorna.

Utskottet erinrar om att *stadsskyttebataljonerna* enligt riksdagens beslut ingår i de operativt rörliga förbanden.

Utveckling av nya förbandstyper

Regeringen preciserar inför försvarsbeslutet 2001 de viktigaste nya förbandstyperna och deras uppgifter nämligen

- en signalspaningsbataljon,
- ett IT-säkerhetsförband,
- en divisionsunderrättelsebataljon,
- tre säkerhetsbataljoner,
- två jägarbataljoner,
- ett NBC-insatsförband
- en luftburen bataljon samt
- åtta flygbasbataljoner.

Flertalet av dessa förband kommer enligt regeringens redovisning att vara organiserade och operativa 2004. Detta gäller dock inte den luftburna bataljonen.

Utskottet godtar i betänkandet regeringens redovisning av de nya förbanden.

Utvecklingen under 2000, 2001 och 2002

Regeringen redovisar för riksdagen årligen i budgetpropositionen det senast genomförda årets resultat. Resultatbedömningen grundas på Försvarsmaktens årsredovisning för respektive år. Riksdagens ställningstagande och synpunkter framgår av försvarsutskottets budgetbetänkanden.

Jag har i det följande sammanfattat utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga, kompetens och beredskap under åren 2000, 2001 såsom dessa förhållanden redovisats till riksdagen av regeringen. Jag återger även i sammanfattad form försvarsutskottets synpunkter och kommentarer i anslutning härtill. Resultatet för 2003 har ännu inte redovisats till riksdagen av regeringen. Det sker i höstens budgetproposition. Uppgifterna som gäller detta år har därför tagits direkt från Försvarsmaktens årsredovisning.

Regeringen tillämpar följande *bedömningsgrunder* för förmåga och för läget inom de olika verksamhetsgrenarna:

- *God*: Resurserna (kapaciteten) motsvarar eller överstiger behovet. Uppgifterna kan lösas.
- *Godtagbar*: Brister och störningar nedsätter handlingsfriheten och förmågan. Uppgifterna kan dock i huvudsak lösas.
- *Icke godtagbar*: Svåra brister. Uppgifterna kan inte lösas.

Fram till 2001 redovisade Försvarsmakten till regeringen operativ förmåga i *sex olika nivåer* – mycket god, god, erforderlig, svag, mycket svag, saknas. Från 2002 har Försvarsmakten redovisat endast i tre nivåer. *God* ersätter de tidigare omdömena mycket god och god förmåga. *Godtagbar* ersätter erforderlig respektive svag förmåga samt *icke godtagbar* ersätter omdömena mycket svag förmåga respektive att förmåga saknas.

Resultatet år 2000

I budgetpropositionen för 2002²⁰ och i försvarsutskottets betänkande²¹ anføres bl.a. följande.

Operativ förmåga

Försvar mot väpnat angrepp

Förmågan bedöms *godtagbar*. Det finns brister bl.a. i skyddet mot NBC-stridsmedel, i förmåga till informationskrigföring och i förmågan att ingripa mot kryssningsmissiler.

²⁰ Prop. 2001/02:1 s. 23–49.

²¹ Bet. 2001/02:FöU1 s. 37–38 och 47–52.

Hävda vår territoriella integritet

Förmågan är *godtagbar*. Begränsningar finns i förmågan att ingripa mot undervattensverksamhet.

Bidra till fred och säkerhet i omvärlden

Godtagbar förmåga med vissa brister när det gäller förmåga att genomföra fredsframtvängande insatser.

Stärka det svenska samhället

Förmågan är *godtagbar* och har förbättrats.

Förmåga till anpassning

Förmågan bedöms *godtagbar*. Realiserbarhetsprövning av anpassningsplaneringen bedöms kunna ske tidigast 2002.

Samlad operativ förmåga

Mot bakgrund av rådande säkerhets- och försvarspolitiska läge bedömer *regeringen* att förmågan att lösa de av statsmakterna ålagda uppgifterna sammantaget är *godtagbar*. Regeringen gör här ingen annan bedömning än Försvarsmakten.

Försvarsutskottet noterar i sina överväganden bl.a. att Försvarsmakten har godtagbar förmåga att lösa ställda uppgifter samt att beredskapen upprätthållits enligt ställda krav. Regeringens bedömningar ifrågasätts inte men däremot bedömningskriterierna. De anses vara alltför oprecisa för att kunna ligga till grund för bedömning av hur förmågor utvecklas. De är heller inget bra instrument för att göra jämförelser mellan olika år. Utskottet konstaterar emellertid att det trots allt skett en utveckling sedan föregående år och att regeringen har ambitionen att förbättra den s.k. spårbarheten.

Förbandsverksamhet

Övergripande synpunkter

Övningsverksamheten har bedrivits på en lägre nivå än normalt till följd av alla organisationsförändringar. Försvarsmakten har vid flera tillfällen under 2000 av likviditetsskäl behövt revidera uppdragen till förband och skolor. Detta, liksom den begränsade värnpliktsvolymen, har medfört att kompletta förband inte kunnat övas.

Regeringen såg mycket allvarligt på att planerad verksamhet inte kunnat inrymmas i tillgängliga ekonomiska ramar. Vidare ansåg regeringen det vara oacceptabelt att Försvarsmaktens styrning och uppföljning inte i tid kunnat uppmärksamma risken för överskridande.

I inriktningen för 2002 betonade regeringen att förmågan till väpnad strid skall vara grunden för förbandsutbildningen.

Försvarsutskottet uppmärksammar reduceringarna i utbildningen och de därmed sammanhängande bristerna i utbildningsresultaten. En fortsatt sådan

utveckling skulle kunna leda till allvarliga konsekvenser för Försvarsmakten. Utskottet förutsätter, liksom regeringen, att övningsverksamheten utökas.

Kompetensförlusterna till följd av avgångar bland yngre högutbildade officerare ses också som ett allvarligt problem, liksom att det inte varit möjligt att genomföra planerad kompetensutveckling.

Operativa lednings- och underhållsförband

De organisatoriska förändringar som riksdagen har beslutat har genomförts. Enligt *regeringen* är resultatet *godtagbart* men det är mycket viktigt att öka övningsverksamheten.

Arméstridskrafter

Färre värnpliktiga har utbildats än som planerats. Övningsverksamheten har också måst inskränkas. Utbildningsmålen har därför endast nåtts på grupp-, plutons- och i vissa fall kompaninivå. Innebörden härav är bl.a. att officerarnas förmåga att leda sammansatta större förband i komplexa stridssituationer inte har kunnat förbättras jämfört med föregående år (då läget i detta avseende var otillfredsställande). Kompetensutvecklingen för officerare har inte kunnat genomföras i tillräcklig omfattning. Exempelvis har kompanicheferna inte tillräckliga kunskaper efter fullgjord utbildning.

Regeringen konstaterar att ett flertal av de brister som anmälades i föregående årsredovisning fortfarande kvarstår. Förbanden har inte kunnat förbättra sin förmåga i önskvärd omfattning. Samtidigt har emellertid den internationella förmågan ökat. Sammantaget bedömer regeringen, trots redovisade brister, att läget inom arméstridskrafterna sammantaget är *godtagbart*.

I inriktningen för 2002 anför regeringen bl.a. att ambitionen bör vara att regelbundet öva i högre förband. Slutövningar bör genomföras 2002, 2003 och 2004.

Försvarsutskottet ifrågasätter om 15 350 värnpliktiga räcker för att omsätta den beslutade organisationen med 4–5 års förbandsomsättningsstid (FOMS). Utskottet oroas också av att utbildningsmålen nåtts endast på grupp- och plutonsnivå och i vissa fall på kompaninivå. Övningsverksamheten behöver utökas.

Marinstridskrafter

Förbandsverksamheten har reducerats kraftigt. Uppsatta mål har inte nåtts för vissa fartygsförband. Amfibieförbandens utbildning har lett till god färdighet för enskild soldat men begränsad förmåga att uppträda i förband.

Regeringen anser, trots att uppsatta mål i förband inte har nåtts, att de marina förbandens förmåga att klara ställda krav var *godtagbar* år 2000.

I inriktningen för 2002 betonar regeringen vikten av att behålla utbildningsambitionerna och att öva i högre förband. Vidare bör utvärderingen av förbandsverksamheten och dess koppling till förmågorna fortsätta.

Försvarsutskottet noterar med oro att förbandsverksamheten vid marinstridskrafterna har reducerats kraftigt.

Flygstridskrafter

Ombeväpningen till JAS 39 Gripen har fortsatt i enlighet med planeringen. Tilldelningen av flygtid har ökat. Utbildningen av piloter släpar efter, bl.a. till följd av brist på flyglärare. Pilotutbildningen bedöms dock kunna återgå till den normala. Det tidigare ansträngda teknikerläget har stabiliserats.

Regeringen anser sammanfattningsvis att flygstridskrafterna utvecklas i positiv riktning. Verksamheten har gett goda resultat och förbandens förmåga har förbättrats. Läget inom flygstridskrafterna är *godtagbart*, men på en lägre nivå än planerat.

Försvarsutskottet uppmärksammar bristen på flyglärare.

Helikopterförband

Låg flygtidsproduktion, brister i materielltillgängligheten och ett besvärande vakansläge, särskilt tekniker, har lett till att förbandens förmåga har försämrats i stället för att öka. Besättningarnas flygtrim ligger på en lägsta godtagbar nivå.

Regeringen konstaterar att det under flera år varit problem inom helikopterverksamheten. Alla flyguppdrag kan inte lösas. Sammanfattningsvis anser regeringen att läget inom helikopterförbanden *inte är godtagbart*.

Försvarsutskottet ansluter sig till regeringens bedömning beträffande det allvarliga läget inom helikopterfunktionen.

Beredskap

Grundberedskap har upprätthållits på samma nivå som under 1999. Insatsberedskapen har upprätthållits i enlighet med de krav som regeringen ställt.

Beredskapen för stöd till samhället har utvecklats och förbättrats, med undantag för stödet med helikoptrar.

Beredskap för internationella insatser. Regeringen beslutade i juni 2000 om ett antal partnerskapsmål inom ramen för PFF:s planerings- och översynsprocess. Under 2000 har Försvarsmakten lagt ned ett omfattande arbete på att organisera de förband som skall ha förmåga att delta i internationella insatser. Förbanden har 30 respektive 90 dagars beredskap.

Försvarsmakten har inom ramen för *incidentberedskapen* upptäckt och ingripit mot kränkningar i enlighet med ställda krav.

Regeringen bedömer att skilda slags beredskap upprätthållits på ett *godtagbart* sätt.

Regeringen föreslår att samma beredskapskrav som tidigare skall gälla för 2002.

Försvarsutskottet gör ingen annan bedömning men pekar samtidigt på vissa problem som följd av händelserna den 11 september, bl.a. bristande flexibilitet och luckor i regelverket.

Resultatet år 2001

I budgetpropositionen för 2003²² och i försvarsutskottets betänkande²³ anförs bl.a. följande.

Operativ förmåga

Regeringen använder samma bedömningskriterier som tidigare – god, godtagbar respektive icke godtagbar förmåga.

Försvar mot väpnat angrepp

Regeringen bedömer förmågan vara *godtagbar* i nuvarande omvärldsläge. Om läget skulle försämrats föreligger brister när det gäller förmåga att leda, precisionsbekämpa på långa avstånd, inhämta underrättelser, helikopterverksamhet och logistik. Försvarsmaktens planering förutsätter därför förvarning och tid för anpassning.

Territoriell integritet

Regeringen bedömer förmågan vara *godtagbar* med vissa brister till följd av begränsningar i ledningssystemet.

Bidra till fred och säkerhet i omvärlden

Trots vissa brister när det gäller ammunitions- och minröjning, personalförsörjning samt kompetens för fredsframtvingande insatser bedömer *regeringen* att förmågan är *godtagbar*. Den ökade internationaliseringen har gett värdefulla erfarenheter för det deltagande befälet.

Stärka det svenska samhället

Regeringen bedömer att förmågan är *god*.

Förmåga till anpassning

Regeringen bedömer att förmågan till anpassning och att på kort sikt kunna utveckla förmåga att möta insatser med fjärrstridsmedel och begränsade luftförliga styrkor är *godtagbar*.

Försvarsmaktens förmåga att på medellång sikt, efter beslut om anpassningsåtgärder, kunna utveckla förmåga mot mer omfattande militära operationer bedöms också sammantaget som *godtagbar*.

Samlad operativ förmåga

Mot bakgrund av rådande säkerhets- och försvarspolitiska läge bedömer *regeringen* att Försvarsmaktens förmåga att lösa de av statsmakterna ålagda uppgifterna sammantaget är *godtagbar*. Den operativa förmågan att möta mer omfattande militära operationer är beroende av successiva anpassningsåtgärder. Det är därför viktigt att rimlig förvarning kan skapas så att Försvarsmakten hinner vidta nödvändiga beredskapsåtgärder. Regeringen betonar vidare

²² Prop. 2002/03:1 s. 18–54.

²³ Bet. 2002/03:FöU1 s. 36–37 och 59–74.

att den operativa förmågan är beroende av att såväl personal som insatsförband kontinuerligt övas och utvecklas. Regeringen anmäler att chefen för Forsvarsdepartementet avser att i ett särskilt controllerprojekt aktivt följa upp hur försvarsreformen genomförs, bl.a. i fråga om tillståndet i och utvecklingen av insatsorganisationen, beredskapen, insatsförmågan och anpassningsplaneringen.

Försvarsutskottet noterar i sina överväganden bl.a. att Försvarsmakten har godtagbar förmåga att lösa ställda uppgifter samt att beredskapen upprätthållits enligt ställda krav. Regeringens bedömningar ifrågasätts inte. Utskottet pekar på en klar förbättring i redovisningen sedan föregående år men anser fortfarande att bedömningskriterierna är oprecisa och att det därför är svårt att bedöma hur förmågor utvecklas och att göra jämförelser mellan olika år.

Förbandsverksamhet

Övergripande synpunkter

Regeringen anmäler att den låga omfattningen av utbildning och övning under 2001 har begränsat möjligheterna att uppfylla förbandsmålsättningarnas krav inom beredskapens tidsramar. Kompetensen, främst hos det yngre befälet, riskerar att urholkas, vilket påverkar förmågan att genomföra väpnad strid. Regeringen betonar att förmåga till väpnad strid skall utgöra grund för verksamheten samt att det är viktigt att öka ambitionerna i övningsverksamheten.

Försvarsutskottet betonar, liksom regeringen, att förmågan att genomföra väpnad strid skall vara grunden för verksamheten. Utbildning och övningar måste inriktas mot att förbättra förmågan att kunna genomföra operativt samordnade insatser. Utbildningsomfånget behöver därför utökas, inte minst i högre förband. Utskottet betonar också betydelsen av att utveckla förmågan till internationella insatser.

Lednings- och underhållsförband

Regeringen anmäler att kompetensen att leda väpnad strid och logistik har utvecklats. Fortfarande brister dock förmågan att leda operativt sammansatta enheter till följd av små förbandsvolymer.

I inriktningen för 2003 betonar regeringen vikten av att förmågan att leda nationella operationer utvecklas och att denna förmåga prövas och utvärderas.

Arméstridskrafter

Regeringen anför att flera förband till följd av det ekonomiskt ansträngda läget fick reducerade utbildningsmål, vilket främst påverkat årsklassen 2001/02. Slutövningar, där delar av insatsbataljoner kunnat samtränas, har emellertid genomförts med gott resultat. Regeringen anför vidare att det är viktigt att säkerställa övningar på bataljons- och högre nivå om befälets kompetens skall kunna behållas och vidareutvecklas. Utbildningen på kompaninivå har varit bra.

Hemvärnet har under 2001 rekryterat 3 000 personer. Det har delvis förnygrats. Samtidigt har avgångarna varit stora. Den totala numerären har

minskat med 5 000 personer till 64 000. Antalet hemvärnsbataljoner i de nationella skyddsstyrkorna kan därför behöva minskas.

Regeringen anser sammantaget, trots bristerna, att förmågan att möta begränsade insatser har ökat under året och att läget vid arméstridskrafterna är *godtagbart* i det korta perspektivet.

I inriktningen för 2003 understryker regeringen att utbildningen bör ske i bataljon inom brigads ram samt att det är viktigt att följa upp hur kompetensen att leda förband utvecklas.

Regeringen redovisar läget för de s.k. nationella skyddsstyrkorna, bl.a. uppgifter och utrustning för dessa. Samtidigt påpekar regeringen att hemvärnets roll behöver utredas inför försvarsbeslutet 2004. Regeringen anmäler att den gett Försvarsmakten i uppdrag att differentiera stadsskytteförbanden mellan armébrigadförband och nationella skyddsstyrkor. Försvarsmakten har föreslagit att stadsskytteförbanden tills vidare redovisas som armébrigadförband. Regeringen godtar detta.

Försvarsutskottet konstaterar att arméstridskrafternas utbildningsvolym och övningsverksamhet inte har nått upp till uppsatta mål. Officerarnas kompetens riskerar att urholkas. Utskottet uppmärksammar också att hemvärdet minskat i numerär.

Marinstridskrafter

Regeringen anmäler att verksamhetsinriktningen i stort har kunnat följas om än med vissa reduceringar till följd av det ekonomiska läget. Målen för grundutbildningen har satts på lägsta godtagbara nivå varför det är viktigt att nedgången blir tillfällig om förbandens förmåga skall kunna upprätthållas. Läget anses sammantaget vara *godtagbart*.

I inriktningen för 2003 anger regeringen som övergripande mål att utbildning och övningar skall prioriteras och föras upp till tidigare ambitionsnivåer.

Försvarsutskottet uppmärksammar den reducerade övningsverksamheten.

Flygstridskrafter

Flygverksamheten har reducerats till följd av det ekonomiska läget. Antalet flygtimmar för piloterna har måst reduceras betydligt. Detta kommer att leda till allvarliga konsekvenser om inte övningsverksamheten kan återföras till normal nivå.

Det tidigare besvärande personalläget för piloter och tekniker har förbättrats.

Sammantaget bedömer *regeringen* att läget vid flygstridskrafterna är *godtagbart* i det korta perspektivet.

I inriktningen för 2003 betonar regeringen att förmågan till väpnad strid skall vara grund för verksamheten. Det är viktigt att återgå till tidigare nivå på utbildningen.

Försvarsutskottet oroas över den otillräckliga träningen för flyg- och helikopterförare.

Helikopterförband

Även helikopterverksamheten har fått reduceras av besparingsskäl. Tilldelningen av flygtiden har begränsats. Detta tillsammans med personalbrist bland tekniker och navigatörer har gjort att all grundläggande flygutbildning har måst inställas. *Regeringen* anser att man måste godta att helikopterförbandens förmåga under en övergångstid är begränsad. Läget bedöms trots allt vara *godtagbart* med hänsyn till omvärldsläget.

I inriktningen för 2003 anför regeringen att ambitionerna för utbildning och övning måste höjas. Detta är en förutsättning för att kunna förbättra helikopterförbandens förmåga.

Beredskap

Regeringen anmäler att

- grundberedskap och incidentberedskap har upprätthållits enligt ställda krav,
- Försvarsmaktens stöd åt samhället har varit omfattande. Förmåga och beredskap för sådana insatser har varit god i linje med vad statsmakterna har beslutat.

Försvarsutskottet betonar anpassningsprincipens stora betydelse. Utskottet betonar vidare, liksom regeringen, betydelsen av genomtänkta förberedelser och tidiga beslut.

Utskottet delar regeringens uppfattning att ekonomiska resurser inte bör bindas upp i en tillväxtplanering som inte är motiverad.

Utskottet godtar regeringens förslag till grundberedskap, incidentberedskap och beredskap för internationella operationer.

Resultatet år 2002

I Försvarsmaktens årsredovisning för 2002 anføres bl.a. följande (s. 8–16):

Operativ förmåga

Samlad förmåga

Försvarsmaktens förmåga att lösa huvuduppgifterna bedöms vara *godtagbar* till *god*. Bedömningen är gjord mot bakgrund av nuvarande säkerhetspolitiska läge och i förhållande till ställda krav.

Vår operativa förmåga att möta mer omfattande militära operationer sägs vara beroende av successiva anpassningsåtgärder. Rimlig förvarning är därvid särskilt betydelsefull för att nödvändiga beredskapsåtgärder skall kunna genomföras.

Den operativa förmågan är också beroende av att personal och insatsförband kontinuerligt övas och utvecklas.

Försvara Sverige mot väpnat angrepp

Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp bedöms i nuvarande omvärldsläge vara *godtagbar*. Vid ett försämrat omvärldsläge sägs följande brister vara de största begränsningarna; ledningsförmåga, samordning i högre förband, precisionsbekämpning på långa avstånd, underrättelseinhämtning, logistik och helikopterunderstöd.

Hävda territoriell integritet

Försvarsmaktens förmåga att hävda territoriell integritet bedöms sammantaget som *godtagbar*. Det finns vissa begränsningar genom att ett gemensamt operativt lednings- och övervakningssystem saknas.

Bidra till fred och säkerhet i omvärlden

Förmågan att bidra till fred och säkerhet i omvärlden bedöms sammantaget som *godtagbar*. Ledningsmetodik, ledningssystem, materiel och utbildning behöver anpassas ytterligare till multinationella ledningsstrukturer. Det finns fortfarande brister när det gäller röjning av ammunition och minor.

Bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar

Försvarsmaktens förmåga att kunna bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred bedöms vara *god*.

Förmåga till anpassning

Förmågan att på kort sikt (högst ett år efter regeringsbeslut) kunna möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade lufrörliga insatsstyrkor bedöms vara *godtagbar*. Försvarsmaktens förmåga att på medellång sikt (inom fem år efter regeringsbeslut) och efter beslut om anpassningsåtgärder kunna möta mer omfattande militära operationer bedöms sammantaget som *godtagbar*.

Kompetenser

Kompetensen att kunna *genomföra väpnad strid* bedömer Försvarsmakten vara *godtagbar*. De uppställda målen har nåtts. Det finns dock brister i förmågan att samordna strid i högre förband och att genomföra militära operationer med olika typer av stridskrafter.

Försvarsmaktens *internationella kompetens* bedöms vara *god*.

Ledningskompetensen uppges sammantaget vara *godtagbar*. Brister finns i ledningskompetensen på högre taktisk och operativ nivå.

Skyddskompetensen, liksom *logistikkompetensen* och *kompetensen inom informationsoperationer* bedöms *godtagbar* medan *kompetensen till civil samverkan* anses vara *god*.

Läget i insatsorganisationen

Försvarsmakten uppger att stor kraft under året har lagts på att slutligt genomföra omstruktureringen av krigsförbanden i insatsorganisationen mot den struktur som riksdagen beslutade i mars 2000. Som resultat härav har bl.a. nya s.k. taktiska-organisatoriska-ekonomiska målsättningar (TOEM) fast-

ställt för huvuddelen av krigsförbanden. Insatsorganisationen för 2004 har slutligt bestämts. I och med detta finns det ett underlag för att krigsplacera personal och för beräkning av materielvolymen som behöver anskaffas respektive avvecklas.

Av en tabell i årsredovisningen (s. 10) framgår kvantitativa mål för den insatsorganisation som skall vara intagen 2004.

Förbandsverksamhet

Vid de *operativa underhålls- och ledningsförbanden* har grundutbildningen genomförts på en låg nivå. Utbildningsmålen har nåtts. För att höja utbildningsnivån behövs övningar som är mer komplexa.

Vid *divisionsförbanden* har de värnpliktiga fått erforderliga färdigheter för att kunna tjänstgöra i internationella förband och för att kunna krigsplaceras i plutoner och kompanier i insatsorganisationen.

Vid de *nationella skyddsstyrkorna* har militärdistriktsorganisationens ledningsförmåga utvecklats och vidmakthållits genom övningar.

Verksamheten vid *hemvärnet* har i stort följt ambitionen under 2001. Kontraktsuppfyllnaden har ökat från 38 till 41 %. Cirka 3 000 personer har rekryterats men avgångarna har varit ännu större. Organisationen har under året minskat från ca 64 000 till ca 58 000.

Vid *armébrigadförbanden* har grundutbildningen av tre reducerade mekaniserade bataljoner m.m. genomförts med ett gott till mycket gott resultat. Den tillfälligt sammansatta mekaniserade bataljon som organiserats för att utveckla de internationella erfarenheterna genom deltagande i övningen STRONG RESOLVE 02 i Polen har uppnått mycket goda resultat i kompani.

De lågt satta målen vid vissa förband har resulterat i ett återtagandebehov vad avser samövning i bataljons- och brigadförband, stridsskjutning i förband, mörkerstrid m.m.

Utbildningen vid de *marina lednings- och underhållsförbanden* har nått goda till mycket goda resultat.

Vid *Försvarsmaktens helikopterförband* pågår förberedelser för att införa nya helikoptertyper. Återtagning av kompetens har kunnat ske efter den neddragning av flygtidsuttaget som skedde 2001. Helikopterflottiljen har deltagit i ett stort antal övningar med gott resultat.

Samtliga *stridsfartygsförband* har deltagit i övningen SAMMARIN/NORDIC PEACE. Övningen har genomförts med gott resultat för enskilt förband men har inte i tillräcklig omfattning utvecklat förmågan att samverka med amfibieförband eller att genomföra väpnad strid i önskvärd omfattning.

De två ytstridsflottiljerna har omsatts med ett gott till mycket gott resultat.

Ubåtsflottiljen har utbildat fyra besättningar, varav tre med mycket goda resultat.

Minkrigsflottiljen har framgångsrikt avslutat årets minröjningsoperation i Estland.

Amfibieförbanden har utbildat en del av amfibiebrigadledningen, del av en amfibiebataljon, m.m. med gott resultat. Förbanden har deltagit i såväl nationella som internationella övningar.

Verksamheten vid flygvapnets lednings- och underhållsförband har uppnått i huvudsak goda resultat.

Vid *JAS 39-förbanden* har under året en division utbildats vid F 21 och två divisioner överförts från F 10 till F 17. Den planerade flygtiden har i stort kunnat utnyttjas.

Övriga stridsflygförband och transportflygförbanden har nått goda resultat.

Beredskap

Grundberedskap, incidentberedskap, beredskap för internationell verksamhet och beredskap för stöd till samhället har upprätthållits i enlighet med ställda krav.

Överväganden och slutsatser

Inledning

Logiken i försvarsbesluten är att riksdagen ställer krav på operativ förmåga, beredskap och en viss krigsorganisation. Detta blir i sin tur styrande för hur förbandsutvecklingen och förbandsomsättningen skall gå till och för vilken utbildning som skall genomföras. Från uppföljnings- och utvärderingssynpunkt är det emellertid mera logiskt att börja med utbildningen och förbandsomsättningen. Dessa båda verksamheter skapar olika operativa förmågor och lägger en grund för beredskapen. Jag väljer därför att börja med att granska utbildningssystemet och grundutbildningen.

Utbildningssystem och grundutbildning

Min bedömning

Försvarsbeslutet innebär att utbildnings- och förbandsomsättningssystemet skall förändras. Grundorganisationen skall försörja den beslutade insatsorganisationen med utbildad personal på ett sätt som gör att s.k. fortsättningsutbildning (tidigare repetitionsutbildning) i princip inte skall behövas.

Det av riksdagen förutsatta nya *utbildningssystemet* har *inte förverkligats* på avsett sätt. Grundutbildningen har hittills varit otillräcklig för att förbandsomsätta den beslutade insatsorganisationen. Dels har det utbildats för få värnpliktiga, dels har väsentliga utbildningsmål inte nåtts. Inriktningen att utbilda hela bataljoner och att utbilda en brigad med stödförband per år har i praktiken blivit utbildning i halvbataljon och en brigad vartannat år. Ekonomiska restriktioner samt begränsningar i utbildningskapaciteten vid bl.a. de förband som fått i uppgift att förbereda internationella insatser har bidragit till detta.

Utbildningsresultaten på låga förbandsnivåer har uppnåtts men det har getts alldeles för få övningstillfällen där chefer kunnat leda bataljoner och högre förband. Min bedömning är att detta är allvarligt om det får fortgå, eftersom kompetensen snabbt eroderar om den inte underhålls. Förmågan att kunna genomföra väpnad strid, vilken enligt riksdagsbeslutet skall vara grund för Försvarsmaktens utveckling, riskerar att urholkas. Bristerna och därav betingat återtagningsbehov är större för arméstridskrafterna än för övriga stridskrafter.

Sammantaget får detta konsekvenser för förbandsutveckling, krigsduglighet och operativ förmåga. Vidare uppstår ett vägval. Skall utbildningen utökas för att komma i balans med behoven eller skall den organisation som personalförsörjs med grundutbildning reduceras? Väljs den senare vägen minskar samtidigt basen för att rekrytera till internationell verksamhet och till hemvärnet.

Jag bedömer att *pliktsystemets legitimitet* kan komma att ifrågasättas inom en inte alltför lång framtid. Ett arbete bör därför inledas för att förbereda ett välavvägt politiskt beslut om grunderna för hur Försvarsmakten skall perso-

nalförsörjas – med ett pliktsystem, genom frivillighet eller med kombinationer härav.

Försvarsbeslutens innebörd

De aktuella försvarsbesluten betonar att grunden för det militära försvarets utveckling även fortsättningsvis skall vara förmåga att kunna genomföra väpnad strid. Förbandsverksamheten skall tillgodose de beslutade kraven på operativ förmåga i närtid och för att kunna anpassas mot framtida hot. Flexibelt sammansatta stridsgrupper skall kunna skapas av bataljonsförband. Förbanden skall ha hög tillgänglighet efter beredskapshöjning. Bataljonsförbanden bör kunna verka inom divisions och brigads ram, såväl i Sverige som internationellt. Försvarsbesluten betonar också behovet av en kontinuerlig övningsverksamhet, bl.a. för att utveckla befälets kompetens.

Försvarsbeslutet 2000 innebär vidare att utbildnings- och förbandsomsättningsystemet skall förändras så att grundorganisationen kan försörja den beslutade krigsorganisationen med utbildad personal på ett sätt som gör att s.k. fortsättningsutbildning (tidigare benämnd repetitionsutbildning) i princip inte blir nödvändig. För arméstridskrafternas del innebär detta att grundorganisationen varje år skall utbilda en komplett brigad samt ett antal divisionsförband. Efter fyra år, vid försvarsbeslutsperiodens slut, skall därmed fyra armébrigader och huvuddelen av divisionsförbanden ha utbildats och organiserats så att de direkt efter mobilisering har en förmåga till omedelbara stridsinsatser. Efter ytterligare en utbildningsomgång skall sedan den först utbildade personalen kunna föras över till de nationella skyddsstyrkorna eller utgöra en tillväxtresurs.

Grundutbildningen – behov och omfattning

Regeringen beslutar årligen i regleringsbrevet dels hur många som med värnplikt skall rycka in till grundutbildning det aktuella året, dels en inriktning för följande år. Antalet inkluderar bedömda avgångar under utbildningen. I tabellen framgår av kolumn 2 och 3 vad regeringen har bestämt. Övriga uppgifter är tagna från Försvarsmaktens årsredovisningar över hur många som har ryckt in och hur många som har fullgjort sin tjänstgöring.

År	Regeringens prel. inriktning	Regeringens beslut	Inryckande	Fullgjort utbildning	Krigspla- ceringsbara	Avgångar %
2000		15 000	16 978	14 808	13 989	15,7
2001	15 000	15 000	13 856	12 610	11 923	12,2
2002	16 350	15 350	14 546	13 483	13 271	14,2
2003	17 000	16 000				
2004	17–18 000 senare beslut 16 000					

Här kan man konstatera två saker. Dels att regeringen för de tre sista åren har reducerat utbildningsvolymerna i förhållande till den ursprungliga inriktning som gavs i regleringsbrevet för 2001. Dels att Försvarsmakten frångått regeringens beslut i regleringsbrevet och låtit inkalla i storleksordningen 1 000 värnpliktiga färre åren 2001 och 2002. Besparingsskäl har i båda fallen angetts vara orsaken. Beträffande statistiken över avgångarna under utbildningen kan tilläggas att de 15,7-procentiga avgångarna år 2000 innebär en uppgång från året innan. Då var de 13,3 %.

En relevant fråga är hur stor grundutbildningsvolymen borde vara för att möjliggöra den förbandsomsättningscykel på fyra år som riksdagen förutsatt i sitt beslut. Försvarsmakten har på min begäran beräknat behovet av värnpliktsutbildning för att omsätta den insatsorganisation som fastställts för år 2004. Beräkningen har skett mot bakgrund av de beredskapskrav som hittills gällt under försvarsbeslutsperioden. Det totala utbildningsbehovet uppgår sålunda till 21 800 värnpliktiga per år före avgångar, fördelat på

- | | |
|--|--------|
| • arméstridskrafter och gemensamma förband | 17 000 |
| • marinstridskrafter | 3 000 |
| • flygstridskrafter | 1 800 |

Försvarsmakten har också beräknat att det behövs 13 500 inryckande värnpliktiga för att i en fyraårscykel omsätta förbanden till fyra brigader jämte aktuella stödförband.

Den differentierade beredskap som regeringen har beslutat om i maj i år, och som skall börja tillämpas från den 1 januari 2004, ändrar förutsättningarna för dessa beräkningar. Jag återkommer till detta i samband med mina överväganden om beredskapen.

Jag anser det uppenbart att *grundutbildningsvolymen har varit för låg* i förhållande till behoven. Varken den planerade inriktningen enligt regleringsbrevet eller antalet inryckande värnpliktiga har varit avstämd mot riksdagsbeslutets förutsättningar om förbandsomsättning. Försvarsutskottet har tidigare också ifrågasatt om grundutbildningen varit tillräcklig för att omsätta den beslutade organisationen.²⁴

Grundutbildningens resultat

Som tidigare framgått av sammanfattningarna av resultaten för åren 2000 och 2001 har förbandsverksamheten inte kunnat genomföras på avsett sätt. *Under år 2000* fick förbandscheferna till följd av likviditetsproblem i Försvarsmakten vid flera tillfällen ändrade utbildningsuppdrag. Detta medförde ryckighet i utbildningen och att övningsverksamheten fick begränsas. Utbildningsmålen kom för arméstridskrafternas del att i stort endast nås på grupp- och plutonsnivå och i vissa fall på kompaninivå. Färre värnpliktiga än planerat bidrog också till att kompletta förband inte kunnat övas. Vidare fick förbandsverksamheten i marinstridskrafterna begränsas kraftigt varför uppsatta mål inte

²⁴ Bet. 2001/02:FöU1 s. 48.

kunde nås för vissa förband. Flygtidsproduktionen för flygstridskrafterna och helikopterförbanden var också lägre än planerat.

Regeringen uppmärksammade detta i anslutning till budgetförslaget för 2002 och framförde allvarlig kritik mot Försvarsmakten för dess brister i styrningen och kontrollen av verksamheten. Försvarsutskottet uppmärksammade också verksamhetsinskränkningarna och de därmed sammanhängande bristerna i utbildningsresultaten.²⁵ Utskottet förutsatte, liksom regeringen, att övningsverksamheten skulle komma att utökas.

Även under 2001 var det ekonomiska läget ansträngt vilket medförde *inskränkningar i förbandsverksamheten*, men i mer begränsad omfattning än under år 2000. Arméstridskrafterna fick reducerade utbildningsmål men kunde ändå genomföra slutövningar där delar av insatsbataljoner kunnat samtränas med gott resultat. Marinstridskrafterna fick också vidkännas vissa reduktioner och utbildningsmålen fick sättas till lägsta godtagbara nivå. För flyg- och helikopterförbanden fick tilldelningen av flygtid begränsas av besparings-skäl.

Regeringen anmälde i anslutning till budgetförslaget för 2003 att den låga omfattningen av utbildning och övning under 2001 har begränsat möjligheterna att nå uppsatta mål och att befälets kompetens riskerar att urholkas. Samtidigt betonade regeringen vikten av att öka ambitionerna i övningsverksamheten. Försvarsutskottet delade regeringens uppfattning om behovet av att öka ambitionerna i förbandsverksamheten.²⁶ Utbildningsomfånget ansågs därför behöva utökas, inte minst i högre förband, och övningarna måste inrikta mot att förbättra förmågan att genomföra operativt samordnade insatser.

När detta skrivs har ännu inte regeringen för riksdagen redovisat 2002 års resultat. Av Försvarsmaktens årsredovisning framgår emellertid att en *vändpunkt inträtt* detta år. Försvarsmaktens förmåga till ekonomisk styrning av förbandsverksamheten har förbättrats, och fortsatta åtgärder vidtas för att stärka kontrollen över ekonomin. Vidare har övningsverksamheten kunnat utökas och utbildningsresultaten är överlag goda eller mycket goda för såväl arméstridskrafter, marinstridskrafter som flygstridskrafter. Helikopterförbanden har kunnat återta kompetens efter den neddragning av flygtidsuttaget som skedde 2001. Utbildningsresultaten har emellertid endast i begränsad utsträckning påverkat ackumulerade brister i insatsorganisationen. För armébrigadförbanden finns således fortfarande behov av att återta förlorad förmåga, bl.a. i att kunna verka i bataljons- och brigadförband, i stridsskjutning och i mörkerstrid.

Regeringen har under sommaren innevarande år ålagt Försvarsmakten ett besparingsmål för 2003 på 450 miljoner kronor. Härtill kommer ytterligare utgiftsbegränsningar för materielanskaffningen genom att delar av det tidigare anslagssparandet inte får utnyttjas. Enligt uppgift från Försvarsmakten kommer förbandsverksamheten att prioriteras men ändå behöva reduceras med ca 250 miljoner kronor. Resten av besparingen tas ut genom att omförhandla

²⁵ Bet. 2001/02:FöU1 s. 37–38.

²⁶ Bet. 2002/03:FöU1 s. 59–60.

betalningar av materielkontrakt. Enligt Försvarsmakten skall besparingen i sista hand få drabba värnpliktsutbildningen. Utbildningen bedöms kunna genomföras så att kompani- och bataljonsmål nås. Förskjutningarna i materielförsörjningen kommer att påverka tempot i förbandsutvecklingen och krigsdugligheten för vissa förband.

Pliktsystemet

En fråga som har nära anknytning till förbandsverksamheten är hur pliktsystemet tillämpas och hur det upplevs fungera. Tidigare, fram till försvarsbeslutet 1992, gällde som princip att alla som vid mönstringen befunnits fylla kraven för att kunna fullgöra värnplikt också utbildades. Fler kom att utbildas än vad som behövdes för att fylla krigsorganisationens behov. Avgångarna under grundutbildningen var relativt få, några procent. Rättviseaspekten var viktig – ”allmän värnplikt för män”.

Under resten av 1990-talet, med en ny plikttag 1994, har principen för värnpliktsuttaget i stället varit att krigsorganisationens behov skall styra. Ingen skall utbildas utan att kunna krigsplaceras i förband eller i utbildningsreserven. Eftersom krigsorganisationen successivt reducerades kom antalet som kallades in till utbildning med stöd av värnplikt att minska i motsvarande mån. Av en mönstrande årsklass män utbildades då ungefär hälften. Avgångarna ökar successivt. År 1999 var de 13, 3 %.

Som framgått av det föregående har efter försvarsbeslutet 2000 värnpliktsuttaget, dvs. det antal kvinnor och män som kallats in till grundutbildning, varit lägre än behovet för att omsätta den beslutade krigsorganisationen. Nu inkallas endast ca en tredjedel av en manlig årsklass. Ekonomiska restriktioner och förbandens förmåga att ta hand om och utbilda de värnpliktiga har i stället varit styrande. Inte minst har grundutbildningen fått eftersättas vid de förband som skall förbereda internationella insatser. Resurserna, främst tillgängligt utbildningsbefäl, har helt enkelt inte räckt till. Avgångarna under utbildningen har sjunkit något, för att därefter åter stiga.

Den här beskrivna utvecklingen ger mig anledning till två reflexioner. Den ena är att den *successivt begränsade utbildningsvolymen*, där de internationella åtagandena utgör en av begränsningsorsakerna, såväl leder till svårigheter att bemanna den beslutade insatsorganisationen som till en reducerad rekryteringsbas för internationella åtaganden och till hemvärdet. Jag ser här en klar risk för att man skall hamna i en negativ spiral.

Den andra reflexionen är att synen på *pliktsystemet och dess legitimitet* har förändrats. Den säkerhetspolitiska utvecklingen och därpå baserat successivt mindre uttag av värnpliktiga är de viktigaste orsakerna till detta. Ungdomars värderingar har också förändrats. Jag har under drygt sex år som sekreterare i Nämnden för personalvård för totalförsvarspliktiga (NPT) tydligt kunna följa denna utveckling. Nu uppfattas exempelvis tjänstgöringen som varande i princip frivillig. En från början positiv inställning till militärtjänstgöring kan snabbt bytas till en negativ om utbildningsbefälet inte har förmåga att ta hand om ungdomarna på rätt sätt eller om förväntningarna i övrigt på utbildningen

inte uppfylls. Det finns också stora möjligheter att vägra ut sig. De stora avgångarna under grundutbildningen är ett uttryck för detta.

Min uppfattning är att denna utveckling mot ifrågasatt legitimitet för plikt-systemet har stannat upp efter riksdagens beslut i mars 2002 om en ny plikt-lag.²⁷ Beslutet innebar bl.a. betydande förbättringar av de totalförsvarspliktigas ekonomiska villkor. Vidare förbättrades försäkringsskyddet och en process startades för att utveckla plikttjänstgöringens meritvärde. Jag är emellertid övertygad om att debatten om pliktssystemets legitimitet tar ny fart igen och att det kommer att ställas krav på förändringar. Hur länge det kommer att dröja är svårt att säga. Det kan ta något eller några år. Jag anser därför att redan nu ett arbete borde inledas för att skapa ett *välgrundat underlag för ett politiskt beslut om personalförsörjningen* till det militära försvaret. En ny pliktutredning borde alltså tillsättas. Det är för sent att starta underlagsarbetet i en så viktig fråga när opinionstrycket pockar på beslut. Den avgörande vägsvalsfrågan är om pliktssystemet skall behållas och hur det i så fall bör utvecklas för att uppfattas som legitimt, eller om personalförsörjningen skall baseras på frivillighet och vilka incitament som då kan behövas för att kunna rekrytera och behålla rätt sorts personal. Kombinationer av de båda systemen kan givetvis också tänkas.

Sammanfattande slutsatser

Det av riksdagen förutsatta *nya utbildningssystemet har inte förverkligats* på avsett sätt. Grundutbildningen har hittills varit otillräcklig för att förbandsom-sätta den beslutade insatsorganisationen. Dels har det utbildats för få värn-pliktiga, dels har väsentliga utbildningsmål inte nåtts. Inriktningen att utbilda hela bataljoner och att utbilda en brigad med stödförband per år har i prakti-ken blivit utbildning i halvbataljon och en brigad vartannat år. Ekonomiska restriktioner samt begränsningar i utbildningskapaciteten vid de förband som fått i uppgift att förbereda internationella insatser har bidragit till detta. Ut-bildningsresultaten på låga förbandsnivåer har varit goda, men det har getts alldeles för få truppföringstillfällen där chefer kunnat leda bataljoner och högre förband. Sannolikt är detta allvarligt om det får fortgå eftersom kompe-tensen snabbt kommer att erodera om den inte underhålls. Bristerna och därav betingat återtagningsbehov är större för arméstridskrafterna än för övriga stridskrafter. Vidare är kompetensförlusterna till följd av avgångar bland yngre högutbildade officerare ett allvarligt problem.

De positiva förändringar av förbandsverksamheten som inträtt under 2002 synes ha brutits under 2003. Även om Försvarsmakten har prioriterat värn-pliktsutbildningen kommer de ekonomiska restriktioner som ålagts Försvars-makten under detta år att medföra att utbildningsmålen på högre förbandsni-våer inte kommer att nås. Behovet att återta förlorad utbildning ökar därför än mer.

²⁷ Prop. 2001/02:11, bet. 2001/02:FöU3, rskr. 2001/02:205.

Sammantaget får detta konsekvenser för förbandsutveckling, krigsduglighet och operativ förmåga. Vidare uppstår ett vägval. Skall utbildningen utökas för att komma i balans med behoven eller skall den organisation som personalförsörjs med grundutbildning reduceras? Väljs den senare vägen minskar samtidigt basen för rekrytering till internationell verksamhet och till hemvärnet, givet att dessa skall personalförsörjas enligt dagens regler.

Jag bedömer att *pliktsystemets legitimitet* kommer att ifrågasättas inom en inte alltför lång framtid. Ett arbete bör därför inledas för att förbereda ett välavvägt politiskt beslut om grunderna för hur Försvarsmakten skall personalförsörjas – med ett pliktsystem, genom frivillighet eller med kombinationer härav.

Förbandsomsättning och förbandsutveckling

Min bedömning

Jag anser att *förbandsutvecklingen* i betydande utsträckning inte kommer att nå de *kvalitativa mål* som svarar mot den inriktning som riksdagen har beslutat. Med utgångspunkt i de beredskapskrav som hittills gällt kommer ett betydande antal förband att inte vara färdigorganiserade och operativa vid utgången av 2004. Organisationsläget kommer att vara bättre för marin- och flygstriidskrafterna än för arméstriidskrafterna, där t.ex. stadsskyttebataljoner och förband inom de nationella skyddsstyrkorna kommer att ha stora brister. Antalet s.k. överföringsvärnpliktiga från andra förband räcker inte till för att bemanna markstriidsbataljonerna. Tillsammans med oklarheter om effekterna till följd av den s.k. tioårsregeln blir därmed förbandsomsättningen osäker.

Grundutbildningen till mekaniserade bataljoner har prioriterats varför den begränsade värnpliktsvolymen inte helt har räckt till för andra förband. Det finns därför brister vid armébrigadernas specialförband, vid stadsskytteförbanden och vid högre stabs- och sambandsförband. Grundutbildningen har varit otillräcklig för att förbanden skall kunna omsättas i avsedd takt. Även osäkerheter om tioårsregelns tillämpning spelar in. Jag anser att försvarsutskottet bör informera sig om hur arbetet förlöper med att bestämma undantag från tioårsregeln samt om det kan bli aktuellt att förlänga dispensen från att tillämpa 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Insatsorganisationens högst prioriterade förband kommer att kunna vara bemannade med *krigsplacerad personal*, men med vissa vakanser. Det kommer att finnas materiella brister vid ett flertal förband. Inom materielförsörjningen har en rad materielprojekt utgått eller senarelagts. Det finns därför för perioden 2003–2012 ett stort ofinansierat materielbehov, givet nuvarande insatsorganisation. Försvarsmakten har i sitt budgetunderlag för 2004 beräknat detta till 14,5 miljarder kronor.

Regeringens beslut i maj i år om en *differentierad beredskap* kommer, när det är genomfört, att leda till förändrade bedömningar av läget i insatsorgani-

sationen. Läget kommer att förändras i betydande omfattning. Jag föreslår att försvarskommittén följer upp effekterna av den differentierade beredskapen.

Jag anser att *förbandsutvecklingen* under försvarsbeslutsperioden i *kvantitativt avseende* till sin allra största del kommer att följa vad riksdagen har beslutat. Det mest betydande avsteget är hemvärnets utveckling. Försvarsbeslutet anger en numerär på 90 000 som efter tillväxt skall kunna utökas med 35 000 personer. Detta har visat sig vara en realistisk inriktning. Regeringen har därför bestämt att målet i stället bör uttryckas i ett visst antal förband. Min bedömning är att det har varit nödvändigt att frånga den tidigare principen för att ange mål för hemvärnets utveckling. Den faktiska personalutvecklingen tillsammans med att mål i form av antal förband direkt kan utnyttjas i den operativa planeringen är främsta skälen för detta.

Övriga kvantitativa avsteg från försvarsbeslutets inriktning har rört marina underhållsförband, radarflyggrupper, en Viggendivision och ingenjörskompagnier i de nationella skyddsstyrkorna. Dessa avsteg betraktar jag som mindre dramatiska och saknar i sammanhanget betydelse.

Den viktigaste och övergripande orsaken till diskrepansen mellan målen för den inriktning som riksdagen har beslutat och den verklighet som kommer att råda vid utgången av 2004 är enligt min mening att *förändringsarbetet har varit så omfattande och komplext*. Brister i krigsorganisationen vid försvarsbeslutsperiodens inledning har bidragit till svårigheterna. Försvarsmakten har inte förmått att utarbeta ett beslutsunderlag som hållit måttet, och Regeringskansliet har inte haft tillräcklig förmåga till självständig kritisk granskning av underlaget inför propositionsskrivningen. Inte heller försvarskommittén har i sin beredning kunnat ifrågasätta realismen i planeringen.

En från början inte förutsedd konsekvens av de *internationella åtagandena* är att de utbildningsförband som fått i uppgift att förbereda och organisera sådana insatser har måst prioritera ned sitt grundutbildningsuppdrag. Resurserna, framför allt tillgängligt befäl, har inte räckt till för båda uppgifterna.

Jag anser vidare att *försvarsbeslutet 2000 har varit underfinansierat* redan från början. Försvarsmaktens perspektivplanering har visat detta. Hittills har detta förhållande inte föranlett några åtgärder vare sig inom Försvarsmakten eller regeringen för att förändra inriktning eller mål för perioden t.o.m. 2004. I varje fall har frågan ännu inte tagits upp med riksdagen. Min bedömning är att problemen har undertryckts av Försvarsmakten och skjutits på framtiden i avvaktan på ett rejält omtag i försvarsbeslutet 2004. Ett sådant omtag synes nödvändigt.

Försvarsbeslutens innebörd

I försvarsbeslutet 2000 godkände riksdagen regeringens förslag till inriktning av Försvarsmaktens framtida insatsorganisation (tidigare benämnd krigsorganisation). De *kvantitativa* målen sammanfattas i försvarskommitténs betänkan-

de²⁸ och framgår i detalj av bilaga 3 till regeringens proposition²⁹. När det gäller den *kvalitativa* inriktningen av förbandsutvecklingen görs flera uttalanden såväl i försvarsbeslutet 2000 som i försvarsbeslutet 2001. Försvarsutskottet anför bl.a. att grunden för förbandsutvecklingen även framgent skall vara förmågan att kunna genomföra väpnad strid. Utgångspunkten för krigsförbandens organisation, utrustning, utbildning och beredskap skall vara de operativa förmågor som riksdagen har beslutat. Utskottet ansåg att flertalet förband bör kunna vara organiserade år 2004. Med den beslutade organisatoriska inriktningen och genom omläggningen av utbildningssystemet ansåg utskottet sålunda att fyra utbildade armébrigader med stödförband efter försvarsbeslutsperiodens slut skulle kunna organiseras omedelbart efter mobilisering. Utskottet delade samtidigt regeringens bedömning att förbandens förmåga att detta år kunna uppfylla de operativa kraven kommer att variera. För vissa förband, framför allt inom de helt nya förbandstyperna, kommer det att finnas begränsningar.

Försvarsbeslutets inriktning är således att *huvuddelen av insatsorganisationen skall vara organiserad vid utgången av år 2004*. Viktigare delar förutsätts också vara övade så att förbanden är operativa, omedelbart eller efter en beredskapshöjning.

Riksdagen har i försvarsbeslutet 2001 förutsatt att regeringen successivt återkommer med redovisningar dels av artillerifunktionens och den samlade luftförsvarsförmågans långsiktiga utveckling, dels av den närmare utformningen av de nationella skyddsstyrkorna, bl.a. till frågan om dessa styrkors rörlighet.

Bedömt läge i insatsorganisationen vid utgången av 2004

Förutsättningar

2004 är det sista året av den nu aktuella försvarsbeslutsperioden. Naturligtvis är det inte möjligt att nu i alla avseenden ange i vilken omfattning och med vilket resultat riksdagens beslut kommer att ha förverkligats. Verksamheten är ju ännu inte genomförd och utvärderad för åren 2003 och 2004. Ändå är det möjligt att utifrån gällande planering och de senaste årens resultat bedöma hur vissa avgörande förhållanden kommer att ha utvecklats. Jag tänker då på läget i insatsorganisationen.

För att kunna organisera ett förband behöver förbandets plats i ett operativt sammanhang beskrivas, liksom taktiska och beredskapsmässiga krav. De uppgifter som förbandet skall kunna lösa kan sedan anges, liksom organisation och funktionskrav för personal, materiel och anläggningar. Allt detta beskrivs i en s.k. förbandsmålsättning – taktisk, organisatorisk, ekonomisk målsättning (TOEM). TOEM är styrande för bl.a. utbildningens innehåll, krigsplacering av personal och för materielförsörjningen. Baserat på bl.a.

²⁸ Bet. 1999/2000:FöU2 s. 78–84.

²⁹ Prop. 1999/2000:30 bilaga 3.

utbildningsresultat, krigsplaceringsläge och materielläge värderas förbanden i en särskild process, s.k. krigsförbandsvärdering.

Jag har bitt Försvarsmakten att bedöma och redovisa organisationsläget – utbildning, krigsplacering, krigsduglighet, beredskap, materiel – för den av riksdagen i maj 2002 beslutade insatsorganisationen, dvs. den organisation som regeringen redovisar i bilaga 3 till försvarsbeslutspropositionen. Min sammanfattande fråga löd: I vilken utsträckning kommer de förband som angetts i försvarsbeslutet att vara organiserade vid utgången av 2004 och i vilken utsträckning kan de upprätthålla anbefalld beredskap? Försvarsmakten redovisade sin bedömning skriftligt och muntligt till mig den 5 juni.

Försvarsmaktens bedömning grundar sig på hittills gällande beredskapskrav. Regeringen beslutade emellertid den 8 maj i år att de nuvarande beredskapskraven skall ersättas med en mer differentierad beredskap. De nya beredskapskraven skall börja tillämpas senast den 1 januari 2004. Införandet av den differentierade beredskapen kommer att påverka värderingen av organisationsläget per den sista december 2004 för vissa förband. Jag återkommer till denna fråga under avsnittet om beredskap.

Vid ett besök vid Pliktverket i juli fick jag en redogörelse för bl.a. krigsplaceringsläget i insatsorganisationen. Jag har också av chefen för Södra militärdistriktet fått synpunkter på bl.a. hemvärnets utveckling. Vidare har jag i kontakter med företrädare för Försvarsdepartementet bl.a. fått ta del av departementets syn på beredskapsutvecklingen och den s.k. Reformcontrol-lergruppens underlag om läget i insatsorganisationen.

Försvarsmaktens skriftliga redovisning av läget för insatsorganisationen vid utgången av 2004 är omfattande och mycket detaljrik. Den består av 73 sidor och är sekretessbelagd. Min sammanfattning i det följande är översiktlig och öppen. Jag har i muntliga redovisningar för försvarsutskottets kontaktgrupp gått djupare i materialet och avser också att inför utskottet muntligt redogöra för Försvarsmaktens bedömning av läget i insatsorganisationen.

Tillståndet i insatsorganisationen vid utgången av 2004

Det skriftliga underlag som Försvarsmakten lämnat på min fråga om tillståndet i insatsorganisationen beskriver

- läge och inriktning för arbetet med att utforma de styrande förbandsmålsättningarna (TOEM),
- slutsatser om läget inom de olika förbandstyperna,
- läget vid förbanden inom respektive förbandstyp. Det bedömda läget för förbandsutvecklingen redovisas årsvis för åren 2003–2006 med färgkoder och kommentarer där *grönt* anger att det inte finns några brister eller endast mindre sådana som inte påverkar beredskapen. Förbanden bedöms vara operativa. *Gult* anger att det finns personella och materiella brister. Vissa uppgifter kan inte lösas eller endast lösas med begränsad förmåga. I övrigt kan anbefalld beredskap innehållas. Förbanden bedöms vara operativa med vissa begränsningar. *Rött* anger att det finns allvarliga personella

och materiella brister. Beslutad beredskap kan inte innehållas. Förbandets huvuduppgift kan inte lösas, de är inte operativa.

Av redovisningen framgår sammanfattningsvis följande.

Målsättningsläge

Slutliga målsättningar (TOEM) har under 2002 fastställts för flertalet av insatsorganisationens förband. Därmed finns det en grund för att krigsplacera personal och slutligt beräkna materielbehov. För vissa lednings- och underhållsförband och för vissa nya förbandstyper finns ännu endast preliminära TOEM.

Operativa ledningsförband

I denna grupp ingår bl.a. stödförband till den operativa insatsledningen (OPIL).

Flertalet förband kan med begränsad förmåga innehålla anbefalld beredskap enligt hittills gällande krav. Grundutbildningsvolymen är för närvarande för låg. Nuvarande organisationsstruktur och den gällande långsiktiga verksamhetsinriktningen klarar inte att åstadkomma operativa bataljoner. Det finns behov av att se över utbildningsförutsättningarna. Vid utgången av 2004 har ungefär hälften av förbanden gul kod, resten grön och röd i ungefär lika antal.

Operativa underhållsförband

I de operativa underhållsförbanden ingår bl.a. transportledningsstaber, operativa underhållsledningsstaber, operativa försörjningskompanier och fältsjukhus.

Flertalet förband kan innehålla anbefalld beredskap. Det krävs emellertid utvecklingsinsatser för att skapa en behovsanpassad rationell operativ underhållsresurs. Bland annat behöver fältsjukhusens materielförnyelse ses över. Förbandsomsättningstakten (FOMS) är för låg varför den s.k. 10-årsregeln kan ställa till problem. Vid utgången av 2004 har tre förband röd kod medan övriga förband, vilka är flertalet, har grön.

Divisionsförband

Divisionsförbanden består av bl.a. artilleriregimentsstaber, underrättelsebataljon, säkerhetsbataljoner, jägarbataljoner, divisionsluftvärnsbataljoner, divisionsingenjörbataljoner, förbindelsebataljoner, ammunitionsröjningskompanier, militärpolis kompanier, NBC-kompani och stridsvagnstransportkompanier.

Flertalet förband har på grund av materiella och personella brister inte förmåga att innehålla anbefalld beredskap. Grundutbildningsvolymen är otillräcklig och förbandsomsättningstakten för låg för vissa förband. Fler förband har röd kod än grön, respektive gul, vid utgången av 2004.

Nationella skyddsstyrkor utom hemvärnet

I de nationella skyddsstyrkorna ingår bl.a. militärdistriktsstaber med stabsbataljoner, markstridsbataljoner, Norrlandsjägarbataljoner, ingenjörkompanier, basskydds- och bevakningsbataljoner samt hemvärnsbataljoner.

Flera förband har personella brister. Antalet överföringsvärnpliktiga från andra förband räcker inte till för att bemanna organisationen. Förbandsomsättningstakten är för låg varför den s.k. 10-årsregeln kan leda till problem. Det finns vidare materiella brister som medför begränsad förmåga att innehålla anbefalld beredskap. Flertalet förband har röd kod 2004 och 2005.

Hemvärn

Hemvärnets numerär, inklusive driftvärn, har under perioden 2000–2002 minskat från 69 000 till 57 000. Antalet tjänstgöringsdagar, kontraktstiden, har under motsvarande tid minskat från 135 000 till 124 000. Den årliga rekryteringen har minskat från 3 000 till 2 500 och balanserar inte avgångarna som legat mellan 6 000 och 4 200 de aktuella två åren.

Jag har som ett led i mitt arbete gjort en särskild granskning av hemvärnets utveckling inom Södra militärdistriktet. För att bemanna distriktets drygt 60 bataljoner åtgår ca 30 000 personer. För tre år sedan var personaltillgången 35 000, nu är den 22 000. Personalluppfyllnaden är således 58 %. På motsvarande sätt har andelen personer som uppfyller sina kontrakt på minst 20 timmars tjänstgöring minskat. Den är nu endast 23 %. År 2002 rekryterades 771 personer medan avgångarna var 1 187. Räknar man också med utvecklingen inom de s.k. frivilligorganisationerna blir utvecklingen ännu mer negativ.

Försörjningen med personal till hemvärn är således ett problem. En viktig orsak är att värderingarna om behovet av ett militärt försvar har förändrats. Det finns inte längre något hot om en invasion. En annan orsak är att färre nu grundutbildas och att därför rekryteringsbasen successivt har krympt. Två exempel skall här ges för att belysa just detta. I år grundutbildas 240 värnpliktiga med hemort i Kronobergs län. Om man antar att 10 % av dem kan rekryteras till hemvärn motsvarar detta 24 nya hemvärnsmän, vilket är långt ifrån tillräckligt för att underhålla länets hemvärnsorganisation. Hemvärn har lokala uppgifter, och det är inte realistiskt att rekrytera från andra regioner. Ännu tydligare blir detta för situationen på Gotland. I år utbildas 50 gutar. Med samma antagande ger detta 5 nya hemvärnsmän på årsbasis.

Det finns emellertid också betydande positiva drag i utvecklingen. Den personal som rekryteras är jämfört med förr i regel betydligt yngre – 30 år och där under. Många har erfarenhet från utlandstjänst. Av dessa yngre i hemvärn är det en mycket hög andel som fullgör sin kontraktssenliga tjänstgöring – ca 95 %. Personalkvaliteten hos dem som fullgör sina kontrakt är också hög. Med företrädesvis denna yngre personal kan därmed insatsplutoner organiseras, minst en per bataljon, och utgöra en kvalificerad resurs som med hög beredskap kan sättas in inom hela militärdistriktet. Kompaniledningar organiseras också i varje län för att kunna ta emot och leda insatsplutoner.

Hemvärnsförbanden skall utgöra en viktig del av de nationella skyddsstyrkorna. Riksdagen har på förslag av regeringen beslutat att hemvärnsförbanden skall differentieras så att vissa förband skall ha liknande uppgifter som i dag, medan andra hemvärnsförband skall ges en utbildning som gör att de kan ges

svårare uppgifter.³⁰ Antalet hemvärnsbataljoner behöver övervägas, bl.a. för att kunna säkerställa personal- och materielltillförsel. Regeringen har uppdragit åt Försvarsmakten att inför försvarsbeslutet 2004 utreda hemvärnets verksamhet, bl.a. uppgifter och funktion inom de nationella skyddsstyrkorna samt numerär och rekrytering. Försvarsmakten har under innevarande år fastställt utredningen "Hemvärdet 2004" som ett steg i att nydan hemvärdet och att åstadkomma balans mellan behov och tillgångar. En organisation skall skapas där personalkadrarna är välfyllda med utbildade män och kvinnor och där personal som inte uppfyller avtalstiden placeras i förbandsreserven. Avsikten är därför att under perioden 2005–2006 minska antalet hemvärnsbataljoner från 170 till 120 och antalet kompanier från ca 500 till ca 400. Antalet plutoner halveras till ca 900. Dessutom har möjligheterna utretts att på frivillig väg med insatsplutoner upprätthålla viss beredskap.

Armébrigadförband

Armébrigadförbanden består bl.a. av brigadledning med stödförband, mekaniserade bataljoner, pansarvärnsrobotkompanier, brigadhaubitsbataljoner, brigadluftvärnsbataljoner, en luftburen bataljon och stadsskyttebataljoner. Huvuddelen av förbanden kan innehålla anbefalld beredskap enligt hittills gällande krav. Det finns brister vid vissa brigadledning och specialförband samt vid samtliga stadsskyttebataljoner. Vid vissa specialförband och stadsskyttebataljonerna är grundutbildningsvolymen otillräcklig för att förbanden skall kunna omsättas. 10-årsregeln kan också skapa problem. Det finns vidare materiella brister, främst av fordon. Hälften av brigadledningarna har röd kod, övriga grön vid utgången av 2004. De mekaniserade bataljonerna har grön eller gul kod medan specialförbanden har grön, gul och röd i ungefär lika fördelning. Stadsskytteförbanden har röd kod.

Marina lednings- och underhållsförband

I denna grupp av förband ingår signalspaningsfartyget Orion, sjöinformationsbataljoner och basbataljoner. Det finns vissa personella och materiella brister. Förbanden kan dock i huvudsak lösa sina uppgifter och innehålla anbefalld beredskap. De har gul kod i slutet av 2004.

Helikopterförband

Helikopterbataljonerna håller på att utvecklas. Nya helikoptrar tillförs successivt varför det kommer att finnas begränsningar i förbandens förmåga och beredskap. Gul kod.

Stridsfartygsförband

Stridsfartygsförbanden består bl.a. av ytstridsflottiljstaber, korvettdivisioner, patrullbåtsdivisioner, minkrigsflottiljstab, minkrigsfartyg, ubåtsflottiljstab och ubåtar. Förbanden har förmåga att innehålla anbefalld beredskap enligt hittills gällande krav. Ytstridsdivisionerna håller på att utvecklas i samband med att

³⁰ Prop. 2001/02:159, bet. 2001/02:FöU12, rskr. 2001/02:262.

nya korvetter i Visbyklassen skall tillföras. Förbanden har 2004 till övervägande del grön kod.

Amfibieförband

I amfibieförbanden ingår bl.a. amfibiebrigadledning med stödförband, amfibiebataljoner och bevakningsbåtplutoner. Amfibiebrigadkonceptet håller på att utvecklas. Amfibiebataljonerna kan med begränsad förmåga innehålla anbefalld beredskap. De har vissa materiella brister. Bevakningsbåtplutonerna har vissa personella brister och ett omsättningsbehov av båtar. Förbanden har grön och gul kod i ungefär lika fördelning vid utgången av 2004.

Flygstridskrafternas lednings- och underhållsförband

I denna grupp av förband ingår bl.a. stridsledningsbataljoner, radarflyggrupp, basbataljoner och flygverkstadskompanier. Stridslednings- och basbataljoner kan med vissa brister, främst materiella, innehålla anbefalld beredskap. Radarflyggruppen och flygverkstadskompanierna kan lösa sina uppgifter och innehålla anbefalld beredskap. Förbanden har 2004 grön och gul kod i ungefär lika fördelning.

JAS 39-förband

Omorganisation från 37 Viggen-systemet till JAS 39 Gripen-systemet pågår och är inte avslutad 2004 beroende på främst exportstödsåtaganden och förseiad materielutveckling (spaningskapseln). Förbanden har begränsad förmåga att lösa sina uppgifter. Analys av fortsatt utveckling pågår, bl.a. beträffande beväpning. Flertalet divisioner har betecknats med gul kod.

Övriga stridsflygförband

Flygdivisionerna JA 37 och AJS 37 kan innehålla anbefalld beredskap. De avses år 2005 respektive 2006 omorganiseras till JAS 39-divisioner. Förbanden har grön eller gul kod 2004.

Transportflygförband

I transportflygförbanden ingår transportflygdivisioner och en signalspaningsflygdivision.

Transportflygdivisionerna kan innehålla anbefalld beredskap. Signalspaningsflyggruppen kan också innehålla anbefalld beredskap men har vissa materiella brister, främst i fråga om utrustning från Försvarets radioanstalt (FRA). Förbanden har grön eller gul kod 2004.

Nya förbandstyper

Inom ramen för de nyss angivna förbandstyperna finns vissa förband som tillkommit genom försvarsbeslutet, exempelvis signalspaningsbataljon, IT-försvarsförband, underrättelsebataljon, säkerhetsbataljon, NBC-kompani, luftburen bataljon. För dessa förband finns preliminära TOEM. Organisationsarbete pågår, för vissa förband under en följd av år. Förbanden kommer vid utgången av 2004 inte att kunna lösa sina huvuduppgifter. Dessa utveck-

lingsförband kommer inte att vara operativa vid utgången av 2004 och har därför till övervägande del fått röd kod.

Krigsplacering

Jag har särskilt granskat *krigsplaceringsläget*. Skälet till detta är bl.a. de oklarheter som framkom i samband med beredningen av riksdagens beslut i mars 2002 om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. En av lagändringarna (3 kap. 12 §) innebar att en krigsplacering skall upphöra tio år efter det senaste tjänstgöringstillfället, om det inte finns särskilda skäl för en förlängning. I beredningen framkom att det på individnivå inte tillräckligt snabbt skulle gå att klarlägga för vilka det fanns sådana särskilda skäl. Det bedömdes att det kunde röra sig om att granska ca 55 000 personer. Försvarsutskottet ansåg att det fanns en uppenbar risk för att Försvarsmakten och Pliktverket i övergången tappade bort ett alldeles för stort antal individer som skulle behövas för att bemanna framför allt de nationella skyddsstyrkorna, inklusive hemvärnet, eller som i andra former av frivillig tjänstgöring skulle kunna och vilja göra insatser för försvaret. För att skapa tid för att hinna bota i denna fråga beslutade riksdagen, på förslag av försvarsutskottet, att den aktuella lagändringen skulle träda i kraft den 1 juli 2004, inte den 1 juli 2002 som regeringen hade föreslagit.

För att Pliktverket skall kunna krigsplacera personal i ett förband krävs att det finns en fastställd taktisk-organisatorisk-ekonomisk målsättning för förbandet (TOEM). Först då går det att definiera personalbehovet till antal och kompetens. Krigsplaceringsarbetet genomförs i ettårscykler. En hörnsten i detta arbete är att Försvarsmakten den 1 december varje år till Pliktverket lämnar underlag – aviserar – det aktuella krigsplaceringsbehovet. Innan det finns fastställda TOEM krigsplaceras grundutbildad personal i fiktiva förband, s.k. 8-kodförband. Ibland har det i debatten hävdats att grundutbildad personal inte har krigsplacerats. Ett sådant påstående behöver nyanseras. Krigsplacering kan ske i fastställda förband, i fiktiva förband som successivt förändras till fastställda förband samt i personalreserven. Krigsplacering i fiktiva förband har i stor utsträckning fått ske sedan år 2000. Först nu i höst, vid Försvarsmaktens avisering i december, finns fastställda TOEM för huvuddelen av insatsorganisationens förband. Krigsplaceringsarbetet för ”organisation 2004” kan då på allvar börja genomföras men bedöms inte vara klart förrän 2005 för de förband som åsätts lägre beredskapskrav. En ytterligare förutsättning för att beredskapssystemet skall kunna fungera är att de individer som krigsplacerats i förband med höga beredskapskrav har fått skriftlig s.k. krigsplaceringsorder.

Innebörden härav är att Försvarsmakten ännu inte har något underlag för att bedöma vilka *undantag* som bör och kan göras *från tioårsregeln*, dvs. vilka individer som skall kunna vara krigsplacerade även om det gått mer än tio år sedan det senaste tjänstgöringstillfället. Företrädare för Pliktverket uppskattar att 216 000 värnpliktiga och civilpliktiga den 1 juli 2004 kommer att försvinna ur personalregistren och därmed inte kunna stå till förfogande för tjänstgöring i försvaret, om inga undantag görs. En svårighet i samman-

hanget är att Pliktverket inte registrerar genomförd internationell tjänstgöring. Detta sker vid Swedint. Eftersom utlandstjänst måste betraktas som en av de bästa formerna för fortsättningsutbildning borde Pliktverket även ha detta underlag för att få en total överblick över vilka som kan krigsplaceras.

För närvarande är förhållandet mellan det *bedömda personalbehovet* i insatsorganisationen och i personalreserven 1:2,3. Enligt Pliktverkets bedömning är det ideala förhållandet 1:1,5. Genom tillämpningen av tioårsregeln kommer, om inga undantag görs, förhållandet att bli ungefär 1:0,95, vilket Pliktverket anser vara för lågt.

Min bedömning är att huvuddelen av insatsorganisationens förband, i synnerhet prioriterade förband med höga beredskapskrav, i betydande omfattning kommer att kunna vara bemannade med krigsplacerad personal vid utgången av 2004. Förbanden kommer dock att ha 15–20 % vakanser. I förband med lägre beredskapskrav kommer vakanserna att vara ännu högre.

Jag bedömer också att mycket arbete återstår för att klara ut vilka individer som skall undantas från tioårsregeln. Försvarsmakten har ännu inte gett Pliktverket något uppdrag om att redovisa hur tioårsregeln påverkar den beslutade insatsorganisationen och personalreserven. Med ett sådant uppdrag som grund borde Försvarsmakten och Pliktverket i dialog bestämma vilka undantag som skall göras. Eftersom Försvarsmakten först borde genomföra alla stegen i sin omorganisation av insatsorganisationen innan man slutligt kan värdera vilka personalkategorier och personer som bör undantas från avregistrering, håller jag det inte för osannolikt att Försvarsmakten kommer att behöva hemställa om förlängd dispens för att tillämpa tioårsregeln. Ett ickebeslut innebär, som framgått, att drygt 200 000 personer försvinner ur personalredovisningen och att personalreserven kan komma att bli för liten.

Eftersom försvarsutskottet tidigare engagerat sig aktivt i denna fråga synes det naturligt att utskottet nu noga följer utvecklingen. Det kan således inte uteslutas att det kommer bli behov att förlänga undantaget från 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Tiden är knapp och det är endast riksdagen som kan besluta om ett undantag från lagen.

Kvantitativ utveckling av insatsorganisationen

Riksdagen godkände i maj 2002 regeringens förslag till inriktning av Försvarsmaktens framtida insatsorganisation. Insatsorganisationen består av ledningsförband, operativa insatsförband och nationella skyddsstyrkor. I bilaga 3 till propositionen framgår insatsorganisationens närmare utformning, bl.a. kvantitativa mål för de skilda förbanden under försvarsbeslutsperiodens olika år.

Jag har jämfört försvarsbeslutets *kvantitativa mål för året 2004* dels med den nyss nämnda skriftliga redovisningen från Försvarsmakten, dels med den översikt över läget i insatsorganisationen som framgår av s. 10 i Försvarsmaktens årsredovisning för 2002. Jag kan konstatera att Försvarsmaktens inriktning av förbandsutvecklingen till alldeles övervägande del överensstämmer med de kvantitativa målen för 2004 enligt försvarsbeslutet 2000. Följande skillnader föreligger:

- Försvarsbeslutet 2000 anger för *hemvärnsförband* att en organisation med målet 90 000 hemvärnsmän skall vidmakthållas. I underlaget för försvarsbeslutet 2001 anför regeringen³¹ att det finns 69 000 hemvärnsmän och att det är svårt att nå målet 90 000. Regeringen menar därför att det är mer relevant att i stället uttrycka målet för hemvärnets utveckling i ett visst antal förband. Regeringen anger, utan att lämna förslag till riksdagen, att målet skall vara 170 hemvärnsbataljoner. År 2002 har antalet personer i hemvärdet minskat ytterligare till 57 000.
- Försvarsbeslutet 2000 anger under förbandstypen marina lednings- och underhållsförband att det år 2004 skall finnas en *marin underhållsbataljon* och ett marint underhållskompani. Den nuvarande inriktningen är två marina basbataljoner. Försvarsmakten har, efter att närmare ha utrett utformningen av underhållsorganisationen, beslutat att organisera två marina basbataljoner inom befintliga ramar för underhållsbataljonen och underhållskompaniet. Detta innebär en anpassning av krigsförbanden till den struktur med två likvärdiga baser för sjöstridskrafterna som skapats i grundorganisationen genom försvarsbeslutet 2000.
- Försvarsbeslutet 2000 upptar två *radarflyggrupper FSR 890* år 2004. I regleringsbrevet för 2003 anger regeringen emellertid att organisationsmålet skall vara en grupp 2004 och två grupper 2005. Senareläggningen beror på att regeringen beslutat att låna ut två flygplan till Grekland. Flygplanen har hyrts ut via industrin (Ericsson Microwave).
- Försvarsbeslutet 2000 förutsätter att alla *Viggendivisioner AJS 37* skall vara avvecklade i och med utgången av år 2003. Enligt nuvarande inriktning behålls en sådan spaningsdivision t.o.m. utgången av år 2005. Skälet är att de åtta beslutade JAS 39 Gripen-divisionerna inte har kunnat organiseras i den takt som försvarsbeslutet förutsatt, främst till följd av exportstödssatsningarna och en försenad utveckling av spaningskapseln till JAS 39 Gripen.
- I budgetpropositionen för 2003³² anmäler regeringen, under inriktning av det militära försvaret, att det i de *nationella skyddsstyrkorna* bör ingå 15 ingenjörkompanier utöver vad som riksdagen har beslutat år 2000. Utskottet anslöt sig³³ allmänt till regeringens bedömning om inriktningen, utan att särskilt uppmärksamma ingenjörkompanierna. Något formellt riksdagsbeslut om inriktningen i denna del finns inte.

³¹ Prop. 2001/2002:10 s. 153.

³² Prop. 2002/03:1 s. 52.

³³ Bet. 2002/03:FöU1 s. 38.

Sammanfattande slutsatser

Förbandsutvecklingen

Förbandsutvecklingen kommer i betydande utsträckning inte att nå de *kvalitativa mål* som svarar mot den inriktning som riksdagen har beslutat. Med utgångspunkt i de beredskapskrav som hittills gällt kommer ett betydande antal förband inte att vara färdigorganiserade och operativa vid utgången av 2004. Dessa förband skulle inte direkt efter en mobilisering kunna lösa sina huvuduppgifter, eller endast kunna lösa dem med begränsad förmåga. Organisationsläget kommer att vara bättre för marin- och flygstridskrafterna än för arméstridskrafterna, där t.ex. stadsskyttebataljoner och förband inom de nationella skyddsstyrkorna kommer att ha stora brister. Antalet s.k. överföringsvärnpliktiga från andra förband räcker inte till för att bemanna markstridsbataljonerna. Tillsammans med oklarheter om effekterna till följd av tioårsregeln blir därmed förbandsomsättningen osäker. Jag föreslår att försvarsutskottet informerar sig om hur arbetet med att bestämma undantag från tioårsregeln förlöper och om det kan bli behov av att förlänga dispensen från tillämpningen av 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt.

Grundutbildningen till mekaniserade bataljoner har prioriterats varför den begränsade värnpliktsvolymen inte helt räckt till för andra förband. Det finns därför brister vid armébrigadernas specialförband, vid stadsskytteförbanden och vid högre stabs- och sambandsförband. Grundutbildningen har varit otillräcklig för att förbanden skall kunna omsättas i avsedd takt. Även osäkerheter om tioårsregelns tillämpning spelar in.

Insatsorganisationens mest prioriterade förband kommer att vara bemannade med krigsplacerad personal, men med vissa vakanser. Det kommer att finnas materiella brister vid ett flertal förband. Inom materieförsörjningen har en rad materielprojekt utgått eller senarelagts. Det finns därför för perioden 2003–2012 ett stort ofinansierat materielbehov, givet den nuvarande insatsorganisationen. Försvarsmakten har i sitt budgetunderlag för 2004 beräknat detta till 14,5 miljarder kronor.

Regeringens beslut i maj i år om en *differentierad beredskap* kommer att förändra den i stora delar negativa bild jag här har gett av läget i insatsorganisationen. Jag återkommer till detta under mina överväganden om beredskap.

Förbandsutvecklingen under försvarsbeslutsperioden kommer i *kvantitativt* avseende att till sin allra största del följa vad riksdagen har beslutat. Det mest betydande avsteget är hemvärnets utveckling. Försvarsbeslutet anger en numerär på 90 000 som efter tillväxt skall kunna utökas med 35 000 personer. Redan ett år senare anmälde regeringen, utan att lämna förslag till riksdagsbeslut, att detta är en orealistisk inriktning och att målet i stället bör uttryckas i ett visst antal förband och där personaluppfyllnaden i förbanden skulle kunna variera. Sålunda borde hemvärdet organiseras i 170 bataljoner. I sin beredning tog försvarsutskottet inte ställning till vad regeringen anmält i dessa delar. Det finns alltså inget riksdagsbeslut om hemvärnets organisation och inriktning utöver vad som bestämts i försvarsbeslutet 2000. Som framgått av det föregå-

ende pågår ett arbete med att förnya hemvärnet. Antalet bataljoner, kompanier och plutoner kommer att reduceras kraftigt, vilket säkert är nödvändigt, men det finns också flera positiva drag i utvecklingen som bör tas till vara. Med hänsyn till att riksdagen tidigare beslutat om kvantitativa mål för hemvärnets utveckling bör regeringen lämna förslag till riksdagen.

Min bedömning är att det varit nödvändigt att frånga den tidigare principen för hur mål formuleras för hemvärnets utveckling. Att ange målet som ett krav på ett visst antal förband kan direkt utnyttjas i den operativa planeringen, vilket inte är möjligt med mål som formulerats som ett krav på viss numerär. Samtidigt måste det dock finnas ett rimligt samband mellan antalet förband som skall organiseras och möjligheterna att rekrytera och behålla tillräckligt med personal till dessa förband. Jag anser att de förbandsmål som regeringen inledningsvis bestämt för hemvärnets utveckling – 170 bataljoner och ca 850 kompanier – kan leda tanken fel. Till följd av stora och ojämnt fördelade vakanser är det i själva verket i betydande delar fråga om en kaderorganisation. Det förefaller därför vara en rimlig åtgärd att reducera antalet bataljoner, kompanier och plutoner i den hemvärnsorganisation som nu utreds.

Övriga kvantitativa avsteg från försvarsbeslutets inriktning (marina underhållsförband, radarflyggrupper, Viggendivision och ingenjörkompanier i de nationella skyddsstyrkorna) får anses vara mindre dramatiska och i sammanhanget sakna betydelse.

Artilleri- och luftförsvarsfunktionerna

Försvarsutskottet förutsatte inför försvarsbeslutet 2001 att regeringen till riksdagen redovisar en planering för *artilleri- och luftförsvarsfunktionernas* framtida utveckling. Försvarsmakten har inom ramen för sin perspektivplanering studerat artillerifunktionens utveckling. Försvarsmakten har vidare i en särskild skrivelse i anslutning till budgetunderlaget för 2004 till regeringen redovisat förslag till inriktning av luftförsvarsförmågan. Jag bedömer att det inför försvarsbeslutet 2004 kommer att finnas underlag för den redovisning av artilleri- och luftförsvarsfunktionernas utveckling som riksdagen har begärt.

Nationella skyddsstyrkorna

Som framgått har riksdagen i 2001 års försvarsbeslut efterfrågat en närmare redovisning av utformningen av de *nationella skyddsstyrkorna*. Regeringen har gett en sådan i budgetpropositionen för 2003³⁴. Huvuduppgifterna anges vara att skydda befolkning och infrastruktur samt att stödja de operativa insatsförbanden. I sin redovisning anger regeringen vidare att de nationella skyddsstyrkorna inte skall ha någon operativ rörlighet och inte heller någon tyngre utrustning. Försvarsutskottet kommenterade i sitt betänkande³⁵ inte denna redovisning.

³⁴ Prop. 2002/03:1 s. 51–52.

³⁵ Bet. 2002/03:FöU1.

Diskrepansen mellan mål och verklighet

Det finns säkert flera förklaringar till den stora diskrepansen mellan målen för den inriktning som riksdagen beslutat och den verklighet som kommer att råda vid utgången av 2004. Den viktigaste och övergripande orsaken är enligt min mening att *förändringsarbetet har varit så omfattande och komplext*. Stora brister i krigsorganisationen vid försvarsbeslutsperiodens ingång, och som således ”ärvdes” av den insatsorganisation som skulle byggas upp, har bidragit till problemen. Försvarsmakten har således inte förmått att utarbeta ett beslutsunderlag som hållit måttet och Regeringskansliet har inte haft tillräcklig förmåga till självständig kritisk granskning av underlaget inför propositionsskrivningen. Inte heller försvarsutskottet har i sin beredning kunnat ifrågasätta realismen i planeringen.

De stora förändringarna i Försvarsmakten har medfört att personal ofta bytt arbetsuppgifter. Många har också slutat. Kompetens, erfarenhet och kunskaper har därmed förlorats. Personal har roterats i ett tempo som gjort det svårt att bygga upp en organisation som kunnat tillgodogöra sig tidigare erfarenheter. Detta gäller inte minst den centrala ledningen. Vidare har ekonomiska problem under 2000 och 2001 lett till ryckighet och ineffektiviteter, framför allt inom förbandsverksamheten. Försvarsmaktens förmåga att hantera sin ekonomi har utsatts för stark kritik.

En fråga början inte förutsedd konsekvens av de internationella åtagandena är att de utbildningsförband som fått i uppgift att förbereda och organisera sådana insatser har måst prioritera ned sitt grundutbildningsuppdrag. Resurserna, framför allt tillgängligt befäl, har inte räckt till för båda uppgifterna.

Det står vidare klart att genomförandet av den organisation som riksdagen beslutat är underfinansierat. I det underlag som lämnades till regeringen den 19 maj 1999 ansåg Försvarsmakten att 36,5 miljarder kronor i årligt anslag fr.o.m. 2004 skulle vara tillräckligt för att genomföra och vidmakthålla den föreslagna organisationen. I den s.k. perspektivplaneringen har det emellertid visat sig att detta inte håller. I arbetet med vad som fått beteckningen ”Målbild 2010” undersöktes vilken organisation som år 2010 skulle kunna inrymmas i ramen 36,5 miljarder kronor. Resultatet blev en betydligt mindre organisation än den som riksdagen beslutade år 2000. Vidare gjordes en noggrann genomräkning av vad det skulle kosta att utveckla och vidmakthålla den beslutade insats- och grundorganisationen. Det visade sig att det skulle behövas 54 miljarder kronor per år. *Försvarsbeslutet 2000 har således varit underfinansierat från starten*. Kunskap härom fanns i det militära högkvarteret senast under hösten 2001.

Förhållandet har fram till i början av detta år inte föranlett några åtgärder inom Försvarsmakten för att förändra inriktning eller mål för perioden t.o.m. 2004. I varje fall har frågan ännu inte tagits upp med riksdagen.

I februari redovisade Försvarsmakten sitt budgetunderlag för 2004 till regeringen. I detta finns en skrivning om obalans mellan försvarsbeslutets organisation och tillgängliga resurser. Detta föranledde regeringen att i april anmoda Försvarsmakten att inom en månad redovisa ekonomiska förutsättning-

ar för Försvarsmakten fr.o.m. 2005. Försvarsmaktens svar den 19 maj pekar på en rad ofinansierade verksamheter, på bakomliggande orsaker och på reduktioner och senareläggningar som skett i materielplaneringen.

För att råda bot på den bristande samordningen har inom Försvarsmaktens högkvarter skapats en enhet vars uppgift är att upprätta en särskild utvecklingsplan (FMUP). Planen skall utgöra ett instrument för att kunna styra utvecklingsverksamheten så att den samordnas inom alla områden – utbildning, förbandsutveckling, personalförsörjning, materielförsörjning. Den första utvecklingsplanen kommer att föreligga i mars 2004.

Min bedömning är att Försvarsmakten har undertryckt problemen och skjutit dem på framtiden i avvaktan på ett rejält omtag i försvarsbeslutet 2004. Ett sådant omtag synes nödvändigt.

Beredskap

Min bedömning

Försvarsmakten har hittills under försvarsbeslutsperioden upprätthållit grundberedskap, incidentberedskap, beredskap för internationell verksamhet och beredskap för stöd till samhället i enlighet med ställda krav.

Jag anser att Försvarsmakten inte har tillämpat beredskapssystemet i enlighet med försvarsbeslutets intentioner om en *differentierad beredskap* baserad på operativ förmåga i olika tidsperspektiv. I Försvarsmaktsplan 2000 finns för hela insatsorganisationen kravet att kunna vara krigsduglig senast ett år efter beslut. Någon planering som svarar mot kravet på operativ förmåga inom fem år har hittills inte funnits med undantag för ett antal s.k. materiella mobiliseringsenheter (MME).

Regeringen har nyligen beslutat om en väsentlig förändring av beredskapssystemet. Den beredskap som nu håller på att införas är väsentligt mer differentierad än tidigare. För många förband kommer målet för när de skall kunna vara organiserade och krigsdugliga att skjutas ett eller flera år framåt i tiden. En del av de brister i organisationsutvecklingen som framhållits i avsnittet om förbandsutveckling kommer därmed att minska eller försvinna, andra kommer att kvarstå. Jag anser att Försvarsmakten har fått för fria händer och borde ha varit mer lyhörd och förändringsbenägen. Det borde inte ha fått ta nästan två och ett halvt år att utarbeta ett förslag till en förändrad tillämpning av beredskapssystemet.

Jag anser att det nu föreliggande regeringsbeslutet om differentierad beredskap från i maj i år kan ses som första gången då *anpassningsprincipen* får ett ordentligt genomslag för planeringen. Förändringarna blir emellertid så pass genomgripande att jag bedömer att regeringen bör ge riksdagen en uttömmande och konkret beskrivning av hur organisationsutvecklingen kommer att påverkas och hur därmed sammanhängande anspråk på personal- och materielförsörjningen förändras. Jag anser nämligen att konsekvenserna i vissa delar inte är förenliga med riksdagsbeslutets intentioner om förbandsutveckling.

bl.a. att fyra brigader vid försvarsbeslutsperiodens slut skall vara organiserade och krigsdugliga direkt efter mobilisering.

Riksdagen har i april i år godkänt avvecklingen av vissa *materiella mobiliseringsenheter* (MME). Därmed finns inte längre den möjlighet som beskrivs i försvarsbeslutet 2000 att fem år efter beslut kunna organisera ytterligare två armébrigader, en amfibiebataljon, två kustartilleribrigader och vissa flygbasförband. Försvarsutskottet bör vidare följa upp den *åtgärdsplanering* som skall säkerställa att förband med lång mobiliseringstid kan göras krigsdugliga inom angivna tidsramar.

Jag bedömer att riksdagens uttalande i försvarsbeslutet 2001 om att *militär-distriktsstaberna* i samband med höjd beredskap och vid ett väpnat angrepp skall kunna förstärkas med stabspersonal och betjäningförband i huvudsak är tillgodosett i planeringen. Det finns brister när det gäller sambandsutrustning och ledningsplatser.

Försvarsbeslutets innebörd

För att kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp definierar försvarsbeslutet 2000 en *grundläggande försvarsförmåga och beredskap* där Försvarsmakten alltid och inom en vecka skall ha förmåga att möta olika slags hot i kriser som kan utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Bland annat skall olika former av informationsoperationer kunna mötas, begränsade angrepp med fjärrstridsmedel skall kunna upptäckas och mötas liksom intrång av stridskrafter på vårt territorium. På *kort sikt* (högst ett år efter regeringsbeslut) skall Försvarsmakten kunna utveckla förmåga som bidrar till att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur. Förmågan att bekämpa fjärrstridsmedel och begränsade luftvärsliga insatsstyrkor skall ha förbättrats ytterligare. Bataljoner och stödförband måste kunna finnas gripbara över hela landet. På *medellång sikt* (inom fem år efter regeringsbeslut) skall Försvarsmakten efter anpassningsåtgärder kunna möta mer omfattande militära angrepp i form av samordnade operationer. Försvarsmakten skall vidare skapa en grund för att på *lång sikt* (i ett tioårsperspektiv) kunna utveckla förmåga att möta flera olika typer av väpnat angrepp.

Upprätthållen beredskap

Rapporteringen i årsredovisningar och budgetpropositioner om vilken beredskap som har upprätthållits och med vilken kvalitet är i stort likalydande för 2000, 2001 och 2003. Grundberedskap, incidentberedskap, beredskap för internationell verksamhet och beredskap för stöd till samhället uppges ha upprätthållits i enlighet med ställda krav.

Beredskapssystemets utveckling

Med utgångspunkt i den inriktning som anges i försvarsbeslutet 2000 konkretiserade regeringen den 30 mars 2000 i ett hemligt beslut vad Försvarsmakten skall kunna göra ständigt, inom två dygn, inom tio dygn och inom ett år.

Detta grundläggande dokument har fram till i år varit styrande för beredskapssättningen, dvs. för vilka krav på beredskap som skall åsättas olika förband. I Försvarsmaktens tillämpning av detta beslut definierades sålunda vilka förband som skall finnas tillgängliga för insatser i de olika beredskapsstegen, från den ständiga beredskapen med grundorganisationens resurser till en fullt mobiliserad försvarsmakt.

I Regeringskansliet var man inte nöjd med hur Försvarsmakten beslutat differentiera beredskapen. Med hänsyn till att invasionshotet för överblickbar framtid avskrivits ansåg man det inte vara rimligt att stora delar av insatsorganisationen skulle kunna ställas på krigsfot efter tio dygn och i princip hela organisationen efter ett år. I och för sig var en sådan beredskapssättning en kraftig inskränkning jämfört med tidigare krav, då de viktigaste krigsförbanden hade mobiliseringstider på 96 timmar eller mindre. Regeringen uppdrog därför redan den 15 juni 2000 åt Försvarsmakten att lämna förslag till principer för hur beredskapssystemet i närtid och på lång sikt kan utvecklas mot en mer flexibel tillämpning. Alla förband behöver inte hög beredskap för att tillgodose ställda krav på operativ förmåga.

Det hände därefter inte så mycket. Regeringen återkom därför i december 2001 i regleringsbrevet för 2002. Regeringen framhöll att beslutet i mars 2000 skall utgöra grunden för beredskapen men att särskild vikt skall fästas vid att anpassa beredskapssystemet till de olika tidsperspektiven. Förbanden skall åsättas beredskapskrav i anslutning härtill.

Försvarsmakten tog god tid på sig. Redovisningen skedde i oktober 2002, dvs. nästan två och ett halvt år efter det att uppdraget givits. Regeringen återkom sedan i regleringsbrevet för 2003 och var då mycket tydlig. Försvarsmakten skall differentiera beredskapen i insatsorganisationen i enlighet med besluten om operativ förmåga. Utgångspunkten skall vara att endast de förband som oundgängligen behövs och är lämpade för att möta såväl okonventionella som konventionella hot i det nära perspektivet skall ges en hög beredskap. Efter det att behoven för dessa förband har tillgodosetts skall resurser fördelas på andra delar av insatsorganisationen som i konsekvens med detta skall ges en lägre beredskap, dvs. ett eller flera år.

Försvarsmakten lämnade ett slutligt förslag i februari 2003 i budgetunderlaget för 2004. Regeringen beslutade därefter, den 8 maj i år, i enlighet med vad Försvarsmakten föreslagit. En betydligt mer differentierad beredskap än tidigare skall införas och börja tillämpas senast den 1 januari 2004. Differentieringen består i att insatsorganisationens förband indelas i fem förbandsgrupper, Fg 1–Fg 5, där beredskapskraven för Fg 1-förbanden är att de skall kunna vara insatsberedda inom tio dygn efter beslut, för Fg 2 ett år efter beslut, för Fg 3 efter tre år, för Fg 4 efter tre–fyra år och för Fg 5-förbanden fem år efter beslut. Härutöver skall Försvarsmakten kunna ingripa med grundorganisationens resurser.

Jag avser att muntligt för försvarsutskottet redovisa innehållet i de olika beredskapsstegen i såväl den hittills tillämpade beredskapen som den nyligen beslutade.

De beslutade förändringarna av beredskapskraven kommer i hög grad att förändra den bild som jag i föregående avsnitt gett av läget i insatsorganisationen vid utgången av 2004. Bristerna i de förband som kommer att placeras i Fg 2–Fg 5 kommer att minska i betydelse eller försvinna, eftersom tidpunkten för när dessa förband skall kunna vara organiserade flyttas fram ett eller flera år. Indelningen i förbandsgrupper är ännu inte slutligt avgjord varför konsekvenserna inte nu kan beskrivas närmare.

Riksdagen har informerats om att en grundläggande förändring av beredskapssystemets tillämpning har inletts. Det skedde i budgetpropositionen för 2003 (s. 67) i ett kort och allmänt beskrivande stycke, där regeringen under rubriken Grundberedskap redogör för sin bedömning. Redogörelsen föranledde inte någon kommentar eller något ställningstagande från försvarsutskottets sida.

Enligt min bedömning borde *regeringen ge riksdagen en mer uttömmande och konkret beskrivning av denna beredskapsförändring och dess konsekvenser*, bl.a. av hur målen för organisationsutvecklingen kommer att förändras liksom anspråken på personal- och materielförsörjningen. Jag anser nämligen att konsekvenserna i vissa delar inte är förenliga med försvarsbeslutets intentioner, t.ex. att fyra armébrigader skall vara organiserade vid försvarsbeslutsperiodens slut.

Insatsberedskapen

Inom ramen för den grundläggande försvarsförmågan och grundberedskapen skall Försvarsmakten alltid ha förmåga att upptäcka och möta angrepp mot Sverige. Under försvarsbeslutsperioden hittills har regeringen till riksdagen alltid anmält att insatsberedskapen upprätthållits i enlighet med ställda krav.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) framhåller i rapporten *Strategi för det oväntade – Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga*³⁶ att risken för att hamna i s.k. efterhandslägen, att ställas inför fullbordat faktum i en kris, måste tas på stort allvar. Den allvarligaste bristen i vårt beredskapssystem, hävdar forskarna, är att det saknas slagkraftiga operativa markstridsförband, inte nödvändigtvis många, som snabbt är tillgängliga och insatsberedda året runt. Finns sådana förband höjs tröskeln för att någon aktör skulle överväga att med begränsade resurser genomföra en militär aktion mot oss. Statsmakternas strategiska handlingsfrihet skulle därmed öka och tid ges för svenska beredskapshöjningar och också för att internationalisera en konflikt i vilken vi dragits in.

Regeringen anmodade i september 2002 Försvarsmakten att redovisa möjligheterna att hålla en mekaniserad bataljon i två dygns beredskap för nationella uppgifter. Syftet härmed skulle vara att skapa en möjlighet att kunna agera med markstridskrafter lika snabbt som med sjö- och luftstridskrafter. Regeringen beslutade i februari i år, efter förslag från Försvarsmakten, att en mekaniserad bataljon som anmälts till internationella styrkeregister och har

³⁶ Användarrapport FOI–R–0642–SE, november 2002.

30 dygns beredskap för en internationell insats även åläggs två dygns beredskap för nationella uppgifter. En viktig uppgift för förbandet är försvaret av Stockholmsområdet.

Vad jag kan bedöma har insatsberedskapen upprätthållits i enlighet med intentionerna i försvarsbesluten. Den brist i insatsberedskapen som nämnda FOI-rapport påtalar för markstridsförbanden torde i viss utsträckning ha avhjälpits mot bakgrund av de åtgärder som nyligen vidtagits.

Beredskapshöjningar vid militärdistriktsstaberna

I försvarsbeslutet 2001 förutsätts att militärdistriktsstaberna i samband med höjd beredskap och vid ett väpnat angrepp kan förstärkas med stabspersonal och betjäningsförband. Jag har tagit upp denna fråga med Försvarsmaktens högkvarter och med chefen för det södra militärdistriktet.

Militärdistriktets roll i fredstid har i jämförelse med situationen vid höjd beredskap och i krig olika fokus. I fred leder chefen för militärdistriktet den territoriella verksamheten i nära samverkan med civila aktörer. Denna samverkansroll är krävande. I det södra militärdistriktet finns sju län att samverka med, i det mellersta militärdistriktet elva län och i det norra militärdistriktet skapar de långa avstånden problem. Militärdistriktsstaberna och militärdistriktsgrupperna svarar för utbildningen av hemvärnsförband, stöder de frivilliga försvarsorganisationerna och samverkar med länsstyrelser och kommunledningar. I samband med en beredskapshöjning får militärdistrikten också en understödjande roll för att skapa bästa möjliga förutsättningar för militära insatser.

Militärdistrikten har inga operativa uppgifter av det slag som tidigare fanns för de nu avvecklade militärömrådena. Operationer leds numera av Operativa insatsledningen (OPIL). OPIL kan också förstärka militärdistrikten med ledningsresurser för taktisk ledning. Det är t.ex. inte möjligt för chefen för det södra militärdistriktet att direkt leda tilldelade 63 hemvärnsbataljoner.

För militärdistriktsstaberna och för militärdistriktsgrupperna har TOEM fastställts och krigsplaceringsarbetet bedöms vara klart under 2004. I TOEM har inte gruppstaberna ålagts någon ledningsuppgift i krig.

Militärdistrikten bedöms vid grundberedskap kunna lösa sina uppgifter enligt Försvarsmaktens beredskapsorder. Vid beslut om höjd ledningsberedskap finns planer för hur militärdistriktens ledning skall kunna förstärkas, såväl med grundorganisationens resurser som genom inkallelser av reservofficerare. Vid en mindre beredskapshöjning i fred, exempelvis för att kunna stödja samhället vid en översvämningssituation, är uthålligheten någon månad. Militärdistriktsstabernas grundorganisation medger territoriell ledning i ca en vecka. Högre beredskap kräver tillförsel av resurser, främst genom att reservofficerare inkallas. Ledningsförmågan får då en uthållighet på flera veckor. I det mellersta militärdistriktet kan med grundorganisationens resurser snabbt skapas en integrerad ledningsorganisation för Stockholmsområdet.

Militärdistriktsstaberna har övats med gott resultat. Det finns brister i sambandsutrustningen och i vissa fall också beträffande grupperingsplatser vid höjd beredskap.

Jag bedömer att riksdagens uttalande om att kunna förstärka militärdistriktsstaberna med ledningskapacitet i huvudsak är tillgodosett.

Anpassningsförmåga

Försvarsbeslutens innebörd

Riksdagen har betonat att anpassningsförmåga skall vara en av grundstenarna i den svenska försvarspolitik.

Försvarsutskottet ansåg i samband med beredningen av försvarsbeslutet 2000 att det var nödvändigt att upprätta planer som på medellång sikt klargör skilda möjligheter för totalförsvarets utveckling. Utskottet har vidare framhållit att förmågan att kunna möta ett omfattande militärt angrepp bör säkerställas genom anpassningsförmåga, i detta fall att kunna rusta upp. I försvarsbeslutet ingår också ett krav på att kunna rusta upp i ett fem- respektive tioårigt perspektiv.

I samband med försvarsbeslutet 2001 utvecklades synen på anpassningsförmågan. I propositionen framhåller regeringen, utan att lämna förslag, bl.a. att beredskapssystemet utgör en viktig funktion för att möta kravet på flexibilitet och successiva beslut om anpassningsåtgärder. Försvarsutskottet hade ingen erinran men förutsatte att regeringen fortsätter att utveckla anpassningsplaneringen och att den lämnar en utförlig redovisning inför varje ny försvarsbeslutsperiod eller när omvärldsläget kräver det.

Anpassningsplanering

Jag har undersökt hur Försvarsmakten och regeringen har tillämpat vad som riksdagen anfört om anpassningsförmåga.

Grunderna för anpassningsplaneringen framgår av regeringens proposition³⁷. Regeringen har följt upp och konkretiserat försvarsbeslutet i denna del genom ett beslut den 2 februari 2001. Regeringen har vidare i regleringsbrevet för 2002 begärt att Försvarsmakten skall redovisa arbetsläget i anpassningsplaneringen. Försvarsmakten lämnade en sådan redogörelse den 1 oktober 2002.

I Försvarsdepartementets uppföljning inom ramen för det s.k. Reformcontrollerprojektet konstateras i en PM den 15 november 2002 att Försvarsmakten hittills inte beredskapssatt insatsorganisationen på längre tid än ett år. Det finns inte någon planering som svarar mot regeringens krav på operativ förmåga inom fem år efter beslut, förutom att Försvarsmakten avdelat ett antal s.k. materiella mobiliseringsenheter (MME).

Regeringen tillsatte i december 2001 en s.k. anpassningsgrupp. I denna ingår representanter från Försvarsdepartementet, Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten. Gruppens uppgifter är mer rådgivande än styrande.

³⁷ Prop. 2001/02:10 s. 119–126.

Den skall ge myndigheterna stöd i att utveckla anpassningsplaneringen, bl.a. i frågan om hur man kan avväga mellan åtgärder i närtid och på längre sikt. Gruppen har haft ett antal möten men har inte gett ut några rapporter. Man avvaktar nu inför försvarsbeslutet 2004 med hänsyn till de nya uppgifter som följer av den beslutade differentierade beredskapen.

Tillväxtförmåga

Inför försvarsbeslutet 2000 redogjorde regeringen i propositionen för möjligheterna att på medellång sikt organisera fler krigsförband. Under perioden 2002–2004 bedömde regeringen att arméstridskrafterna har en mycket god förmåga att öka antalet förband. Efter genomförd omstrukturering, alltså efter 2004, skulle det sålunda vara möjligt att inom en femårsperiod organisera ytterligare ca åtta markstridsbataljoner med stödfunktioner, dvs. två brigader. Inom marinstridskrafterna bedömde regeringen det möjligt att bl.a. utöka antalet minjaktfartyg och ubåtar. Vidare avsågs materiel behållas till en amfibiebataljon och två kustartilleribataljoner. När det gäller flygstridskrafterna ansåg regeringen att flygförbanden fram till 2005 har möjlighet att återgå till en organisation med tolv stridsflygdivisioner.

Försvarsutskottet fann vid sin beredning att realismen i planer och förberedelser för tillväxt borde studeras ytterligare och förutsatte att regeringen återkom i frågan inför försvarsbeslutet 2001. Regeringen har lämnat en sådan redogörelse³⁸ efter att ha inhämtat underlag från Försvarsmakten³⁹. I regeringens proposition beskrivs vilken tillväxtpotential som finns när det gäller armébrigader, amfibiebataljonen, kustartilleribataljoner, ubåtar och stridsflygdivisioner samt vilka villkor som förknippas med tillväxtmöjligheterna. Utskottet hade ingen erinran mot den lämnade redogörelsen men förutsatte en mer utförlig redovisning inför varje ny försvarsbeslutsperiod.

Regeringen återkom i budgetpropositionen för 2003 till frågan och anförde då bl.a. att det var viktigt att inte i onödan binda ekonomiska resurser i en tillväxtplanering som inte är operativt motiverad. Delar av innehållet i de materiella mobiliseringsenheterna ansågs därför komma att avvecklas.

Försvarsutskottet delade i princip regeringens uppfattning i denna del. De resurser som kunde sparas in från tillväxtplaneringen borde i stället kunna användas till förstärkningar av utbildningen och till ett ökat antal övningar. Utskottet ansåg samtidigt att om en avveckling av sådan materiel är motive-
rad får regeringen återkomma till riksdagen med förslag om förändrade operativa krav och förbandsutveckling.

Regeringen anmälde i en skrivelse vintern 2003⁴⁰ att Försvarsmakten föreslagit att viss materiel i de materiella mobiliseringsenheterna borde avvecklas. Regeringen anslöt sig till Försvarsmaktens uppfattning och ansåg att den aktuella avvecklingen inte föranledde några ändringar i de krav på operativ förmåga som riksdagen har beslutat.

³⁸ Prop. 2001/02:30 s. 139–142.

³⁹ Redovisning av Försvarsmaktens planering för tillväxt (skr. 2001-03-26 Hkv 23 383:63977).

⁴⁰ Skrivelse 2002/03:48 Vissa frågor om Försvarsmaktens anpassningsförmåga.

Försvarsutskottet ansåg vid sin beredning av skrivelsen att det till följd av det gynnsamma säkerhetspolitiska läget var rimligt att acceptera den minskade operativa effekt som det skulle innebära att inte längre kunna organisera två armébrigader, två kustartilleribataljoner, en amfibiebataljon och vissa flygbasförband. Utskottet framhöll samtidigt att om det i framtiden finns motiv för ytterligare avvecklingar av materiella mobiliseringsenheter så skall regeringen redovisa detta för riksdagen.

Sammanfattande slutsatser

Försvarsmakten har hittills under försvarsbeslutsperioden *upprätthållit* grundberedskap, incidentberedskap, beredskap för internationell verksamhet och beredskap för stöd till samhället i enlighet med ställda krav.

Riksdagsbeslutet 2000 innebär emellertid också att beredskapen skall inordnas i ett system där *beredskapskraven för insatsorganisationens* olika förband knyts till skilda tidssteg. Riksdagsbeslutet innebär vidare att anpassningsplaneringen och beredskapsplaneringen skall hänga ihop. De är två sidor av samma mynt.

Försvarsmakten har inte från början tillämpat beredskapssystemet i enlighet med försvarsbeslutets intentioner om en differentierad beredskap. I Försvarsmaktsplan 2000 finns för hela insatsorganisationen kravet att kunna vara krigsduglig senast ett år efter beslut. För anpassning därutöver (tillväxt), på medellång och på lång sikt, har det endast funnits materiella mobiliseringsenheter (MME). Någon planering som svarar mot kravet på operativ förmåga inom fem år har hittills inte funnits.

En väsentlig *förändring av beredskapssystemet* håller nu på att införas. Regeringen har själv beslutat om denna men har tidigare informerat riksdagen om behovet av förändring och om förändringens innebörd i stort. Riksdagen har inte uttalat någon uppfattning om förändringen.

Den beredskap som nu håller på att införas är mer differentierad än i det tidigare systemet. För många förband kommer målet för när de skall kunna vara organiserade och krigsdugliga att skjutas ett eller flera år framåt i tiden. En del av de brister i organisationsutvecklingen som jag pekat på i avsnittet om förbandsutveckling kommer därmed att minska eller försvinna. Hur detta slutligt kommer att falla ut går inte att nu säga eftersom indelningen i förbandsgrupper med vidhängande beredskapskrav ännu inte är klar.

Det kan tyckas att ribban därmed sänks, att försvarsbeslutets intentioner om beredskap frångås. Jag menar att detta är både rätt och fel. Det kan i nuvarande säkerhetspolitiska läge inte anses rimligt att i stort alla marin- och flygstridskrafter skall kunna vara krigsorganiserade inom tio dygn, och hela insatsorganisationen efter ett år, när det av riksdagen beslutade operativa kravet är att Försvarsmakten inom ett år skall kunna ingripa mot *begränsade* militära insatser mot Sverige. Samtidigt anser jag att konsekvenserna av den beslutade differentierade beredskapen inte är helt förenliga med riksdagsbeslutets intentioner om förbandsutvecklingen, bl.a. att fyra armébrigader i slutet av för-

svarsbeslutsperioden skall vara organiserade och krigsdugliga direkt efter mobilisering.

Min bedömning är att regeringsbeslutet i mars 2000 inte var tillräckligt tydligt men att regeringen snabbt kompletterade detta. Försvarsmakten har ändå fått för fria händer och borde ha varit mer lyhörd och förändringsbenägen. Det borde inte få ta nästan två och ett halvt år att utarbeta ett förslag till en förändrad tillämpning av beredskapssystemet. Hög beredskap drar resurser. Om regeringen tidigare hade tagit i på ett mer kraftfullt sätt skulle säkert pengar kunnat omfördelas från beredskapsåtgärder till andra angelägna behov.

Jag anser att det nu föreliggande regeringsbeslutet om differentierad beredskap, från i maj i år, kan ses som första gången som anpassningsprincipen får ett ordentligt genomslag för planeringen. Förändringarna blir emellertid så pass genomgripande att regeringen bör ge riksdagen en uttömmande och konkret beskrivning av hur organisationsutvecklingen kommer att påverkas och därmed hur anspråken på personal- och materielförsörjningen förändras.

Riksdagen har i april i år godkänt avvecklingen av vissa *materiella mobiliseringsenheter*. Därmed finns inte längre den möjlighet som beskrivs i försvarsbeslutet 2000 att fem år efter beslut kunna organisera ytterligare två armébrigader, en amfibiebataljon, två kustartilleribrigader och vissa flygbasförband.

Jag bedömer att riksdagens uttalande i försvarsbeslutet 2001 om att *militärdistriktsstaberna* i samband med höjd beredskap och vid ett väpnat angrepp skall kunna förstärkas med stabspersonal och betjäningförband i huvudsak är tillgodosett i planeringen. Det finns brister när det gäller sambandsutrustning och ledningsplatser.

Operativ förmåga

Min bedömning

Krav på operativ förmåga i olika avseenden utgör en av grunderna för att kunna inrikta förbandsverksamheten och beredskapen. Det är viktigt att förmågorna formuleras så att de ger en korrekt och tillräckligt tydlig styrinformation. Tydliga krav på operativ förmåga gör det också lättare att följa upp resultat och jämföra resultat från olika år.

Jag anser att *kraven på operativ förmåga* inte har formulerats tillräckligt tydligt. Exempelvis gäller detta för beredskapen. De operativa kraven har heller inte varit tillräckligt tydliga när det gäller inriktningen av förbandsverksamheten och förbandsomsättningen. En ökad precision i formuleringen av krav och mål innebär dock samtidigt att det kan bli svårare att hantera t.ex. budgetanspråk. Utskottet bör vara medvetet om detta dilemma.

Jag anser vidare att *kriterierna för hur den operativa förmågan skall värderas* kan ifrågasättas. Den tregradiga skala – god, godtagbar resp. icke godtagbar förmåga – som nu används är oprecis och blir än mer oprecis genom att

den relateras till det nuvarande omvärldsläget. Även en förmåga med stora brister kan med en sådan relativbedömning sägas vara godtagbar, så länge som den inte sätts på prov. Jag föreslår att försvarsutskottet överväger kriterierna för hur den operativa förmågan skall värderas och tar initiativ till en förändring.

När det gäller *hur de operativa förmågorna hittills har utvecklats* är det min bedömning att läget är förhållandevis bra när det gäller Försvarsmaktens huvuduppgifter att hävda territoriell integritet samt att kunna bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Det finns dock vissa brister i förmågan, främst när det gäller förmågan att föra strid i förband och i minröjning. Förmågan att kunna bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred är god.

För huvuduppgiften att *kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp* har däremot utvecklingen varit mer ogynnsam. Flera år i rad har förbandsverksamheten inte kunnat genomföras som planerat. Främst har detta drabbat utvecklingen av arméstridskrafterna, liksom samverkan och samövningar mellan olika slags stridskrafter. Detta har lett till brister i kärnverksamheten – i förmågan att kunna genomföra väpnad strid. Dessa brister måste rimligen ha inverkat negativt på den operativa förmågan. Jag har därför svårt att förstå att Försvarsmaktens förmåga att lösa sin huvuduppgift att försvara Sverige sammantaget skulle vara godtagbar, vilket Försvarsmakten anmäler i sin årsredovisning. Det borde finnas värderingssteg mellan omdömena godtagbar och icke godtagbar förmåga.

Det är uppenbart att riksdagens uttalande om att alla förband i framtiden skall kunna uppträda och *strida i en urbaniserad miljö* ännu inte fått något genomslag. De förband som har strid i bebyggd ort som huvuduppgift – stadsskyttebataljonerna – har stora personella och materiella brister. De kan inte lösa sina uppgifter.

Regeringens beslut om differentierad beredskap förutsätter att det finns en *åtgärdsplanering* vars syfte är att säkerställa att insatsorganisationens förband skall kunna vara krigsdugliga inom angivna tider efter ett beslut om beredskapshöjning. Denna planering kommer att ha en nyckelroll när det gäller att tillämpa en flexibel och differentierad beredskap. Jag anser därför att försvarsutskottet skall följa upp hur åtgärdsplaneringen utvecklas och att den är effektiv för sitt syfte.

Riksdagens beslut

Riksdagens beslut om vilka operativa förmågor och vilka kompetenser som skall utvecklas har sammanfattats i ett tidigare avsnitt. De beslutade 20-talet operativa förmågorna knyter an till Försvarsmaktens fyra huvuduppgifter nämligen

- försvara Sverige mot väpnat angrepp, varvid förmågorna skall knytas till olika tidsperspektiv – ständig förmåga, förmåga på kort sikt (högst ett år efter beslut) samt förmåga på medellång (efter fem år) och på lång sikt (efter tio år),

- hävda territoriell integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Vidare har riksdagen uttalat att alla förband i framtiden skall kunna strida i en urbaniserad miljö.

Krigsförbandsvärdering

I en särskild process – krigsförbandsvärdering – klargör Försvarmakten hur insatsorganisationens olika förband svarar upp mot de krav som ställs på förbandet med hänsyn till dess uppgifter enligt gällande målsättning (TOEM). Bland annat värderas utbildningsläge, graden av vakanser för personal och materiel, personell och materiell kvalitet samt mobiliseringsplaneringen. Under 2000 och 2001 ställde inte regeringen några krav på viss krigsduglighet (KDU) för insatsorganisationens förband. Försvarmakten fick bestämma detta själv.

Fram t.o.m. 2002 har krigsförbandsvärdering kunnat genomföras endast i begränsad omfattning, eftersom det för många förband till följd av den stora omorganisationen inte funnits fastställda TOEM att värdera mot. Läget har nu ändrats i denna del. Som tidigare nämnts finns nu TOEM för flertalet av insatsorganisationens förband.

I det tidigare nämnda regeringsbeslutet från i maj i år om att ytterligare differentiera beredskapen bestämde regeringen mål för vilken KDU förbanden skall ha. Krav på KDU anges sålunda i en femgradig skala från full krigsduglighet (KDU 5) till inget krav på krigsduglighet (KDU 1). Förbanden i förbandsgrupp 1 (Fg 1) skall ha KDU 5 innebärande att de skall vara övade, att personal- och materieluppfyllnaden skall vara minst 95 %, att det skall finnas en fullständig mobiliseringsplanering och att krigsplaceringsorder skall ha skickats ut till personalen. Sedan sänks kraven för förbanden i de andra förbandsgrupperna successivt i anslutning till de olika beredskapsstegen 1 år, 2 år, 3–4 år och 5 år. För förband i Fg 5, som skall kunna mobilisera fem år efter beslut, krävs sålunda ingen krigsduglighet (KDU 1). Personal- och materieluppfyllnaden får vara mindre än 50 %, någon fullständig mobiliseringsplanering krävs inte och krigsplaceringsorder behöver inte skickas ut i förväg. För alla förband i Fg 2–Fg 5 skall det finnas en fullständig planering för vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbandet skall kunna bli fullt krigsdugligt.

Återrapportering om operativa förmågor och kompetenser

Värdering och värderingskriterier

Enligt regeringens direktiv i regleringsbrevet skall Försvarmakten i årsredovisningen för 2002 redovisa måluppfyllnaden för utvecklingen av operativa förmågor och kompetenser med utgångspunkt från följande bedömningskriterier.

Bedömning	Innebörd
God	Resurserna (kapaciteten) motsvarar eller överstiger behovet. Uppgifterna kan lösas.
Godtagbar	Brister och störningar nedsätter handlingsfriheten och förmågan. Uppgifterna kan dock i huvudsak lösas.
Icke godtagbar	Svåra brister. Uppgifterna kan inte lösas.

Fram t.o.m. 2001 redovisade Försvarsmakten bedömd operativ förmåga till regeringen i sex olika nivåer. De värdeomdömen som då användes var mycket god, god, erforderlig, svag, mycket svag och saknas. I den nuvarande tregradiga skalan ersätter *god* de tidigare omdömena mycket god och god. *Godtagbar* ersätter erforderlig och svag och *icke godtagbar* ersätter omdömena mycket svag och saknas.

Regeringen har hela tiden till riksdagen redovisat i den tregradiga skalan och i anslutning härtill kommenterat de värdeomdömen som getts.

Riksdagen har inte begärt en redovisning i någon viss struktur. Försvarsutskottet har emellertid i samband med beredningen av de tre senaste budgetpropositionerna – BP 01, BP 02 och BP 03 – framhållit det önskvärda av en ytterligare precisering. Kriterierna för bedömning av de operativa förmågorna har ansetts för allmänna. Det är vidare svårt att göra jämförelser mellan olika år. Utskottet har i de två senaste budgetberedningarna konstaterat en viss positiv utveckling av regeringens redovisning, men utskottet har ändå inte varit nöjt. Enligt utskottets mening finns behov att ta ytterligare steg.

Försvarsmaktens årsredovisning för 2002

Den senaste årsredovisningen som föreligger avser 2002. För att ge en bakgrund till mina slutsatser har jag valt att här återge de delar av årsredovisningen som beskriver utvecklingen av operativa förmågor och kompetenser. Regeringens budgetproposition föreligger ännu inte när jag skriver detta.

När det gäller *måluppfyllnaden för operativa förmågor* anför Försvarsmakten bl.a. följande.

1) Huvuduppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp

Förmåga i dagsläget

Försvarsmaktens förmåga att lösa uppgifter i nuvarande omvärldsläge *bedöms sammantaget som godtagbar*. Det finns brister beträffande ledning, långgräckviddig precisionsbekämpning, underrättelseinhämtning, logistik och helikopterunderstöd. Dessutom är uthålligheten begränsad.

Nuvarande låga nivå på *utbildnings- och övningsverksamheten* begränsar på sikt möjligheterna att uppfylla förbandsmålsättningarnas krav. Kompetensen att leda och utbilda förband, främst hos yngre befäl, riskerar att urholkas. Denna kompetens är grunden för att genomföra väpnad strid.

Förmågan att möta olika *informationsoperationer* bedöms vara godtagbar i fråga om passiva åtgärder men icke godtagbar när det gäller aktiva åtgärder i avsaknad av särskilda förband för detta ändamål.

Förmågan att upptäcka och möta *begränsade insatser* mot Sverige som sker i första hand med fjärrstridsmedel, eller hot om sådana, bedöms sammantaget som godtagbar. Förmågan att bekämpa ballistiska missiler är icke godtagbar medan förmågan att verka mot kryssningsmissiler bedöms vara godtagbar i en förhandssituation.

Förmågan att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret *vidta skyddsåtgärder* vid begränsade insatser mot civila och militära mål bedöms sammantaget vara godtagbar med undantag för skydd mot kemiska och biologiska insatser där förmågan är godtagbar till icke godtagbar. Antalet hemvärnsmän svarar inte mot antalet skyddsobjekt.

Försvarsmaktens förmåga att *upptäcka och möta intrång* av stridskrafter på vårt territorium bedöms godtagbar utom när det gäller att möta främmande undervattensverksamhet.

Förmågan att *förebygga och minska verkningarna vid en insats med NBC-stridsmedel* och bidra till samhällets totala motståndsförmåga har ökat genom organiserandet av en NBC-insatsstyrka. Förmågan bedöms vara godtagbar.

Förmåga på kort sikt (ett år)

Försvarsmaktens förmåga på kort sikt (högst ett år efter regeringsbeslut) att kunna *utveckla förmåga till skyddsåtgärder* som bidrar till att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur bedöms vara godtagbar. Undantag är IT- och BC-insatser där förmågan ännu inte är godtagbar.

Förmågan att kunna *utveckla ytterligare förmåga att möta angrepp med fjärrstridsmedel samt begränsade lufttrörliga insatsstyrkor* bedöms vara godtagbar. Det finns brister i Försvarsmaktens förmåga att leda och genomföra taktisk verksamhet i högre förband samt att genomföra gemensamma operationer.

Förmåga på medellång sikt (fem år)

Försvarsmaktens förmåga att på medellång sikt (fem år efter ett regeringsbeslut), efter anpassningsåtgärder kunna utveckla *förmågan att möta mer omfattande militära angrepp* i form av samordnade operationer bedöms sammantaget som godtagbar. Den låga utbildnings- och övningsverksamheten riskerar att urholka befälens kompetens att leda och utbilda sammansatta förband.

Förmåga på lång sikt (tio år)

Försvarsmaktens förmåga att i ett tioårsperspektiv kunna utveckla *förmåga mot flera typer av väpnade angrepp*, även sådana med mer omfattande operationer som kan innefatta användning av NBC-stridsmedel, är svårbedömd. Emellertid bedöms de studier och den forskning som bedrivs samt flera s.k. demonstratorprojekt ge en godtagbar till god förmåga att efterhand utveckla denna förmåga.

2) Huvuduppgiften att hävda territoriell integritet

Försvarsmaktens förmåga att hävda svensk territoriell integritet *bedöms sammantaget vara godtagbar*.

Förmågan att upptäcka och *ingripa mot kränkningar under ytan* är godtagbar till icke godtagbar. Samordning och utveckling av lednings-, övervaknings- och underrättelseförmågan är bristfällig.

Förmågan att kunna *upptäcka och avvisa säkerhetshot* i samverkan med andra myndigheter bedöms vara godtagbar.

Försvarsmaktens *förmåga att tidigt upptäcka NBC-insatser i närområdet* bedöms vara godtagbar när det gäller N- och C-insatser. Motsvarande förmåga för B-insatser är icke godtagbar.

3) Huvuduppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden

Förmågan bedöms *sammantaget vara godtagbar*. Det finns fortfarande brister när det gäller förmågan att röja ammunition och minor.

Förmågan att i samverkan med andra länder *planera, genomföra och utvärdera fredsbevarande operationer*, främst i Europa och dess närhet, men även globalt bedöms som godtagbar. Det samma anser Försvarsmakten gälla för förmågan att genomföra fredsframtvingande operationer. Om en insats innefattar direkt anfallsstrid i samlad bataljon bedöms dock förmågan inte vara godtagbar.

Förmågan att kunna *lämna stöd till en fredsfrämjande och humanitär verksamhet* i Europa och dess närhet bedöms vara godtagbar.

Förmågan att i samverkan med andra länder *utvärdera övningsverksamhet* inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet bedöms vara god.

Förmågan att på medellång sikt (efter fem år) kunna *delta med små styrkor i fredsframtvingande operationer även globalt* bedöms sammantaget som godtagbar.

4) Huvuduppgiften att stärka det svenska samhället

Förmågan att *stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred* bedöms sammantaget vara god, liksom förmågan att samverka med civila myndigheter och ställa resurser till förfogande.

När det gäller *måluppfyllnaden i fråga om krav på skilda kompetenser* anför Försvarsmakten bl.a. följande.

Måluppfyllnaden när det gäller kompetens att *genomföra väpnad strid* bedöms vara godtagbar. Det finns brister i kompetensen till samordnad strid i högre förband och i att genomföra militära operationer med olika slags stridskrafter.

Härutöver bedömer Försvarsmakten att följande kompetenser är i huvudsak godtagbara:

- Ledningskompetens
- Försvarsunderrättelsekompetens
- Skyddskompetens
- Logistikkompetens
- Kompetens för informationsoperationer.

Försvarsmaktens *internationella kompetens* och *kompetens för samverkan med civila myndigheter* bedöms vara god.

Regeringens rapportering till riksdagen

I budgetpropositionens resultatavsnitt redovisar regeringen årligen för riksdagen måluppfyllnaden för de operativa förmågorna. Värdeomdömena god, godtagbar och icke godtagbar knyts till förutsättningen ”i rådande omvärldsläge”. Sammanfattas regeringens omdömen om de operativa förmågorna de senaste åren får man följande matris.

Huvuduppgift	BP 01 Resultat för 1999	BP 02 Resultat för 2000	BP 03 Resultat för 2001
Försvar mot väpnat angrepp	Godtagbar	Godtagbar	Godtagbar
Territoriell integritet	Godtagbar	Godtagbar	Godtagbar
Internationella insatser	Godtagbar	Godtagbar	Godtagbar
Stärka samhället	Förbättras	Godtagbar	God
Anpassningsförmåga	Godtagbar	Godtagbar	Godtagbar
Samlad operativa förmåga	Godtagbar	Godtagbar	Godtagbar

Regeringen kommenterar i anslutning till värdeomdömena bl.a. bristerna i de uppnådda resultaten och förmågorna.

Överväganden

När det gäller *resultatredovisningens struktur* kan man direkt konstatera att den är grovmaskig. Det framgår tydligt av de föregående sidorna. Till den allra övervägande delen har de operativa förmågorna och kompetenserna fått värdeomdömet godtagbar, även då det finns en rad uppenbara brister. Bedömningarna får en mycket allmän innebörd även om Försvarsmakten och regeringen i kommentarer nyanserar de kortfattade omdömen som ges enligt den tregradiga skalan. Värdeskalen görs sedan än mer utslätad och oprecis genom att den knyts till det rådande omvärldsläget. Även en förmåga med stora brister kan ju då anses godtagbar, så länge som den inte sätts på prov. Riksdagen har inte begärt en redovisning i denna struktur.

Försvarsutskottet har vid flera tillfällen uttalat sig för en ökad precisering av mål och resultatredovisning, bl.a. för att lättare kunna följa en utveckling och göra jämförelser mellan olika år. Jag anser att regeringen inte har varit särskilt lyhörd på denna punkt utan snarare gått motsatt väg när den i sin relation till Försvarsmakten bestämt att värdering av förmåga och kompetenser inte längre skall ske i en sexgradig skala, utan i en tregradig. Försvarsmakten har också, i årsredovisningen för 2002, till regeringen anmält att den treställiga bedömningsgrunden inte skapar förutsättningar för en tillräckligt nyanserad värdering. Exempelvis upplevs spannet mellan godtagbar (uppgifterna kan i huvudsak lösas) och icke godtagbar (uppgifterna kan inte lösas) vara alltför stort.

Det har gjorts försök att konkretisera kraven i de operativa förmågorna. För egen del minns jag att Regeringskansliet i förarbetena till 1999 års kontrollstation delade ett propositionsutkast där de operativa förmågorna beskrevs mycket tydligt, såväl i kvantitativa som i kvalitativa termer. Utgångspunkten härför var de viktigaste förbandens TOEM. I den beslutade propositionen fanns inte detta med utan förmågorna formulerades ungefär som nu. Vissa preciseringar har sedan skett i försvarsbesluten 2000 och 2001.

Jag inser att det också finns problem förknippade med mycket tydliga operativa krav. Ju mer de konkretiseras ju lättare kan de omsättas till precisa ekonomiska anspråk som Försvarsmakten kan utnyttja i en budgetdialog med regeringen. Detta dilemma mellan å ena sidan att vara tillräckligt tydlig i styrning och uppföljning och å andra sidan behålla en tillräcklig politisk handlingsfrihet bör man vara medveten om.

När det gäller *redovisningen i sak* av hur operativa förmågor och kompetenser har utvecklats är det min bedömning att läget är förhållandevis bra när det gäller Försvarsmaktens huvuduppgifter att hävda territoriell integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt att kunna bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. I synnerhet för den sist nämnda uppgiften har förmågan utvecklats gynnsamt. Det finns vissa brister när det gäller uppgiften att kunna bidra till fred och säkerhet i omvärlden, främst när det gäller förmågan att genomföra strid i förband och i minröjning.

För huvuduppgiften att kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp har däremot utvecklingen varit mer ogynnsam. Flera år i rad har förbandsverksamheten inte kunnat genomföras som planerat. Främst har detta drabbat utvecklingen av arméstridskrafterna. Utbildningen har inte i avsedd omfattning kunnat genomföras i bataljon och på högre förbandsnivåer. Det har också givits för få övningstillfällen där samverkan mellan olika slags stridskrafter övats. Befälets förmåga att utbilda och leda förband i strid eroderar successivt. Någon avgörande förbättring i detta avseende bedömer jag inte trolig under 2003 och 2004.

Dessa brister i kärnverksamheten – i förmågan att kunna genomföra väpnad strid – och som flera år i rad har anmälts av Försvarsmakten och regeringen, måste rimligen ha inverkat negativt på den operativa förmågan. Jag har svårt att förstå att den operativa förmågan då kan anses vara godtagbar.

Riksdagen uttalade i FB 2000 att i framtiden måste alla förband kunna strida i en urbaniserad miljö. Jag kan konstatera att när det gäller utvecklingen av de förband i insatsorganisationen som har strid i bebyggelse som huvuduppgift – stadsskyttebataljonerna – så har ännu mycket lite hänt. I den mån det finns utbildad personal för dessa bataljoner så har få soldater rätt utbildning. Förbanden är inte samövade och de har omodern materiel. Nuvarande personalomsättningstakt är låg – mer än tio år. En ny organisation håller på att utredas.

Sammanfattande slutsatser

Operativ förmåga i olika avseenden utgör en av grunderna för att kunna *inrikta förbandsverksamheten och beredskapen*. Det är viktigt att förmågorna formuleras i så konkreta termer att de ger korrekt och tillräckligt tydlig styrinformation. Konkretion och tydlighet gör det också lättare att följa upp resultatet och jämföra resultat från olika år.

Jag anser att man kan ifrågasätta om försvarsbeslutens operativa krav från dessa utgångspunkter varit lämpligt formulerade. De har t.ex. inte varit så tydliga att det redan vid försvarsbeslutsperiodens början blev uppenbart för Försvarsmakten att beredskapen skall differentieras på det sätt som nu håller på att ske. Jag anser vidare att försvarsutskottet inte hade någon riktigt klar uppfattning om innebörden av de operativa kraven i denna del. De operativa förmågorna har inte heller varit tillräckligt tydliga när det gäller inriktningen av förbandsverksamheten och förbandsomsättningen.

Jag har i det föregående pekat på dilemmat med att öka *precisionen i målbeskrivningarna*. Från politisk utgångspunkt kan det vara lättare att hantera budgetanspråk om målen är otydliga. Mot detta skall ställas riskerna med förlorad styrkraft och försämrade uppföljningsmöjligheter. Jag anser att det skulle vara en fördel om försvarsutskottet inför nästa försvarsbeslut för sig medvetandegör detta dilemma och bestämmer sig för en handlingslinje – ställa krav på god precision i de operativa kraven eller tillåta lösare skrivningar.

Jag anser vidare att *uppföljningskriterierna* kan ifrågasättas. Den tregradiga skalan – god, godtagbar och icke godtagbar – är oprecis och blir än mer oprecis genom att den relateras till det nuvarande omvärldsläget. Även en bristande förmåga kan med en sådan relativbedömning sägas vara godtagbar så länge som det inte händer någonting som gör att förmågan sätts på prov. I den hittillsvarande återslagberättelsen under försvarsbeslutsperioden har de allra flesta operativa förmågor och kompetenser fått värdeomdömet godtagbar, trots uppenbara brister i flera fall. Detta rimmar inte med vad utskottet tidigare har uttalat om behovet av precision i inriktningen och möjlighet att följa upp resultatet.

När det gäller *hur de operativa förmågorna har utvecklats* är det min bedömning att läget är förhållandevis bra när det gäller Försvarsmaktens huvuduppgifter att hävda territoriell integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt kunna bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Det finns dock vissa brister i förmågan, främst när det gäller förmågan att genomföra strid i förband och i minröjning. Värderingen godtagbar förmåga anser jag vara relevant, utom för huvuduppgiften att kunna bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. I denna huvuduppgift är förmågan god.

För huvuduppgiften att kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp har däremot utvecklingen varit mer ogynnsam. Flera år i rad har förbandsverksamheten inte kunnat genomföras som planerat. Främst har detta drabbat utvecklingen av arméstridskrafterna. Detta har lett till brister i kärnverksamheten – i förmågan att kunna genomföra väpnad strid. Flera år i rad har också

Försvarsmakten och regeringen anmält detta. Rimligen måste dessa brister ha inverkat negativt på den operativa förmågan. Jag har därför svårt att förstå att Försvarsmaktens förmåga att lösa sin huvuduppgift att försvara Sverige sammantaget är godtagbar. Det borde finnas värderingssteg mellan omdömena godtagbar och icke godtagbar förmåga.

Det är uppenbart att riksdagens uttalande om att alla förband i framtiden skall kunna uppträda och *strida i en urbaniserad miljö* ännu inte fått något genomslag. De förband som har strid i bebyggd ort som huvuduppgift – stadsskyttebataljonerna – har allvarliga personella och materiella brister. De kan inte lösa sina uppgifter.

Krigsförbandsvärdering ingår som en väsentlig del i arbetet med att bedöma den operativa förmågan. I krigsförbandsvärderingen åsätts insatsorganisationens förband krav på krigsduglighet (KDU) enligt en femgradig skala. Kraven på KDU är avstämda mot de olika beredskapsstegen i den differentierade beredskap som håller på att införas. För alla förband skall det finnas en *åtgärdsplanering* så att de inom stipulerade tider efter beslut kan vara fullt krigsdugliga. Jag anser att en sådan åtgärdsplanering är viktig. Den kommer att ha en nyckelroll när det gäller vår förmåga att tillämpa en flexibel och differentierad beredskap. Försvarsutskottet borde därför ägna denna åtgärdsplanering intresse och följa upp att den genomförs och att den är effektiv för sitt syfte.

Protokoll från utskottssammanträde

SVERIGES 
RIKSDAG 

FÖRSVARsutskottet

Utdrag ur

PROTOKOLL

UTSKOTTSSAMMANTRÄDE

2002/03:23

DATUM

Tisdag den 29 april 2003

TID

11.00–12.45

§ 7. Uppföljning och utvärdering

Enligt 4 kap. 6 § Riksdagsordningen skall försvarsutskottet bereda ärenden om den militära och – i den mån sådana ärenden inte tillhör något annat utskotts beredning – den civila delen av totalförsvaret samt ärenden om samordningen inom totalförsvaret. Det skall även bereda ärenden om freds räddningstjänst och kustbevakningen. Ärenden om anslag inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet tillhör försvarsutskottets beredning.

Enligt 4 kap. 10 § Riksdagsordningen skall statlig myndighet lämna upplysningar och avgiva yttrande, då utskott begär det, om ej annat följer av 12 § andra stycket. Sådan skyldighet åligger dock regeringen endast i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde. Myndighet som ej lyder under riksdagen kan hänskjuta begäran från utskott till regeringens avgörande.

Enligt 4 kap. 16 § skall i utskottens beredning av ärendena ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4–6 §§ med tillhörande tillägsbestämmelser.

Mot bakgrund av ovanstående beslutar försvarsutskottet att följa upp och utvärdera Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem. Den närmare inriktningen av projektet framgår av en bilaga till detta protokoll.

Upplystes om att Jörgen Thulstrup anställs för den uppgiften, som särskild utredare.

VID PROTOKOLLET

Satu Saariniemi

JUSTERAT

Tisdagen den 6 maj 2003

Tone Tingsgård

Försvarsmaktens utbildnings-, förbandsomsättnings- och beredskapssystem – dags för omprövning?

Tidigare riksdagsbehandling

- Våren 2000 i bet. 1999/2000:FöU2 Det nya försvaret (s. 35–84)
- Hösten 2001 i bet. 2001/02:FöU2 Försvarsbeslut för 2002–2004 (s. 83–109)

Utskottets senaste ställningstagande

Om riksdagens beslutskompetens

I bet. 1997/98:FöU10 s. 9 och 11 anføres:

”Utskottet har samma uppfattning nu som i mars 1997 (bet. 1996/97:FöU4) om behovet av en sådan redovisning och förutsätter att kommande budgetpropositioner kompletteras med den redovisning som riksdagen har begärt. Det är nödvändigt för att riksdagen skall kunna ta ställning till Försvarsmaktens uppgift, krigsorganisationens utformning och beredskap.”

”Utskottet anser sålunda, i likhet med regeringen, att det ytterst skall ankomma på riksdagen att besluta om vilka uppgifter och vilken ambitionsnivå i olika avseenden som det militära försvaret skall ha. Genom att på det sätt som regeringen aviserar, tydligt beskriva vilken förmåga Försvarsmakten skall ha för att kunna lösa de olika uppgifterna, skall riksdagen årligen i samband med budgetprövningen ta ställning till vilken ambitionsnivå som bör gälla. Därför måste regeringen i budgetförslaget inhämta riksdagens godkännande beträffande vilken förmåga som Försvarsmakten skall ha för att kunna lösa de olika uppgifterna.

På förslag av försvarsutskottet (bet. 1994/95:FöU4 s. 37) beslutade riksdagen våren 1995 att regeringen fortsättningsvis skall inhämta riksdagens godkännande beträffande inriktningen av verksamheten inom Försvarsmaktens olika program. Detta innebär att det sålunda är riksdagen som – efter förslag av regeringen – fattar beslut om krigsorganisationens utveckling, vad avser såväl dess omfattning som kvalitet. Riksdagen avgör således själv på vilken detaljeringsnivå den vill reglera Försvarsmaktens krigsorganisation respektive överlämna till regeringen att närmare besluta om.

Utskottet anser att regeringen även framgent skall lämna förslag till det militära försvarets krigsorganisatoriska utveckling i budgetpropositionen.”

Om förbandsomsättningssystemet

I bet. 2001/02:FöU2 s. 94 och 96–97 anføres:

”Utskottet anser i likhet med regeringen att riksdagens beslut i mars 2000 om utvecklingen av Försvarsmaktens krigsförband fram t.o.m. 2004 bör ligga fast. Det är angeläget att riksdagens beslut om bl.a. krigsförbandsutvecklingen präglas av långsiktighet och stabilitet.

Försvarsmakten har i en föredragning för försvarsutskottet redovisat hur arbetet fortskrider med att förverkliga den organisation som riksdagen beslutat. Utskottet konstaterar att flertalet förband bör kunna vara *organiserade* år 2004. Utskottet delar regeringens bedömning att förbandens förmåga att *uppfylla de operativa kraven* år 2004 däremot kommer att variera. För vissa förband kommer det enligt utskottets bedömning att finnas begränsningar i förbandens operativa förmåga även efter år 2004.

Såvitt utskottet erfarit kommer emellertid samtliga beslutade förband inte att vara färdigorganiserade år 2004, utan först ett antal år senare.”

”Det s.k. förbandsomsättningssystemet behandlade riksdagen i försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2 s. 78 och 79, varvid följande framhölls av utskottet:

Regeringen anser att *markstridskrafterna* skall ha hög förmåga till väpnad strid. Vapenverkan, rörlighet och skydd bör vidareutvecklas liksom förmågan till underrättelseinhämtning och ledningskrigföring. De operativt rörliga markstridsförbanden bör enligt regeringen inriktas mot en struktur som omfattar en armédivisionsstab med tillhörande förband, bland dem bl.a. jägar-, fallskärmsjägar- och luftvärnsbataljoner. Vidare bör sex armébrigadledningar, sexton mekaniserade bataljoner, sex stadsskyttebataljoner samt understödsförband m.m. skapas. Med denna organisatoriska inriktning jämte en omläggning av utbildningssystemet för markstridsförbanden kommer fyra armébrigader att kunna organiseras omedelbart efter en mobilisering.

Under förutsättning att det nya utbildningssystemet förverkligas och utbildningen ges erforderliga resurser, bedömer utskottet att markstridskrafternas beredskap och förmåga till väpnad strid kommer att förbättras jämfört med rådande läge.

Utskottet erinrar om att det nya utbildningssystemet, och därmed sammanhängande förbandsomsättningssystem, var en förutsättning för att markstridskrafternas beredskap och förmåga till väpnad strid skulle förbättras.”

”Utskottet bedömer – – – att den av regeringen angivna grundutbildningsvolymen är otillräcklig för att fullt ut förverkliga det utbildningssystem som beslutats. Antalet som fullgör värnplikt skulle behöva vara betydligt högre än det som nu planeras. De operativt rörliga förbanden kommer med av regeringen angiven målsättning därmed att få en något lägre beredskap och operativ förmåga till väpnad strid än vad som tidigare var avsikten. Detta innebär såvitt utskottet kan bedöma att omläggningen av utbildningssystemet för markstridsförbanden inte kan realiseras under perioden 2002–2004.”

”Utskottet anser att de långsiktiga konsekvenserna måste övervägas djupare än vad som nu är möjligt. Utskottet är därför inte berett att nu uttala en uppfattning i ärendet. Utskottet återkommer till frågan inom ramen för sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete.”

Om operativ förmåga och beredskap

I bet. 1999/2000:FöU2 s. 51–53 anför:

”Utskottet delar regeringens uppfattning att förmågan att kunna möta omfattande militära angrepp bör säkerställas genom anpassningsförmåga, i detta fall en förmåga att rusta upp. De närtida kraven på att kunna möta ett militärt angrepp skall kunna tillgodoses med för tillfället disponibla resurser och aktuell beredskap.”

”Utskottet har ingen erinran mot av regeringen föreslagna operativa förmågor för den *grundläggande försvarsförmågan och grundberedskapen*. Sverige måste kunna möta väpnade hot som direkt kan beröra landet vid en kris som kan utvecklas även ur det nu aktuella omvärldsläget.”

”Utskottet delar också regeringens bedömning om behovet av en *grundläggande försvarsförmåga i ett ettårigt perspektiv*. Sverige skall kunna utveckla en sådan militär förmåga att en angripare måste vidta omfattande förberedelser för att kunna hota oss militärt. Vi skall kunna bekämpa angrepp mot oss med fjärrstridsmedel och begränsade lufrörliga styrkor. Samhällsfunktioner och infrastruktur måste kunna bevakas och skyddas.

Långsiktiga förändringar av den säkerhetspolitiska miljön kan komma att kräva betydande förändringar av vår försvarsförmåga. Utskottet anser i likhet med regeringen att Försvarsmakten därför *inom fem år efter beslut om anpassningsåtgärder* skall kunna utveckla förmåga att möta och hejda mer omfattande militära operationer.”

”Befälets kompetens behöver sålunda utvecklas i en kontinuerlig övningsverksamhet.”

”I framtiden måste alla förband kunna strida i en urbaniserad miljö.”

I bet. 2001/02:FöU2 s. 108–109 anför:

”Riksdagen har beslutat att totalförsvarets förmåga till anpassning skall vara en av grundstenarna i den svenska försvarspolitik.”

Utskottet betonade, liksom regeringen, betydelsen av genomtänkta förberedelser och tidiga beslut. ... Förmågan att kunna uppfatta och rätt tolka de ofta svaga signalerna om säkerhetspolitiska förändringar blir betydelsefull. ... Det är då nödvändigt att upprätta planer som på medellång sikt klargör skilda utvecklingsmöjligheter för totalförsvarets utveckling. Denna planering måste präglas av ett dynamiskt synsätt.”

”Utskottet förutsätter att regeringen – vilket den också säger sig komma att göra – fortsätter att utveckla rapporteringen om anpassningsplaneringen och att den till riksdagen lämnar en mer utförlig redovisning av förmågan till anpassning inför varje ny försvarsbeslutsperiod eller när omvärldsförändringar kräver detta.”

Förslag till inriktning av uppföljning och utvärdering

Försvarsmaktens förbandsutveckling och beredskap var några av hörnstenarna i försvarsbesluten 2000 och 2001. Utbildningssystemet, och dess tillämpning i praktiken, har stor inverkan på möjligheterna att förverkliga vad riksdagen beslutade eller uttalade om förbandsutvecklingen och beredskapen.

Försvarsmaktens *förbandsutveckling, förbandsomsättning och beredskap* bör granskas med utgångspunkt från riksdagens beslut i mars 2000 och i november 2001. Följande frågor bör därvid ställas och besvaras. Avvikelser från riksdagens beslut och uttalanden bör anges och kommenteras:

1. Kommer de förband som riksdagen beslutat, såväl inom den s.k. insatsorganisationen som inom de s.k. nationella skyddsstyrkorna, att vara organiserade till 2004?
2. Har utbildningssystem och genomförd grundutbildning svarat upp mot den av riksdagen förutsatta förbandsomsättningen? För arméstridskrafterna innebär detta att förbanden till en brigad i princip skulle förbandsomsättas efter varje årlig utbildningsomgång, s.k. fyraårig FOMS. En sådan förbandsomsättningsrytm ansågs knuten till synen att repetitionsövningar kunde utgå.
3. Har utbildningsresultaten svarat upp mot målen? Har förbanden fått den krigsduglighet som svarar mot de operativa kraven? Har förmågan till strid i urban miljö utvecklats i linje med vad riksdagen uttalat?
4. Har den grundläggande försvarsförmågan och beredskapen utvecklats i linje med vad riksdagen bestämt:
 - I det nära perspektivet (ett år)?
 - På medellång sikt (fem år)?

1993/94:URD1	FÖRSVARsutskottet Uppföljning av vapenstölder och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURUTSKOTTET Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARsutskottet Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS UTSKOTT, utvärderingsgruppen: Utskottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGUTSKOTTET Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenterna och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSUTSKOTTET Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET Energiomställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSUTSKOTTET Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering
1996/97:URD5	UTBILDNINGSUTSKOTTET Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forskningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
1997/98:URD1	SOCIALUTSKOTTET Assistansersättningen Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funktionshinder?
1997/98:URD2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993–1996
1997/98:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?
1997/98:URD4	NÄRINGSUTSKOTTET Statens finansiering av teknisk FoU
1997/98:URD5	NÄRINGSUTSKOTTET Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

1998/99:URD1	BOSTADSUTSKOTTET Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling – Uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ramanslaget E1 under statsbudgetens utgiftsområde 18
1998/99:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Pedagogisk utbildning för högskolans lärare Undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT) i skolan
1998/99:URD3	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet – FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro, 1992 – FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995
1998/99:URD4	UTRIKESUTSKOTTET En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet – Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?
1998/99:URD5	UTRIKESUTSKOTTET Internationell konflikthantering Quo vadit Europa? – freden, säkerheten och demokratin inför 2000-talet Paneldiskussion med Natos generalsekreterare Javier Solana Mänskliga rättigheter i interna konflikter och det civila samhällets roll
1998/99:URD6	SOCIALUTSKOTTET Läkemedel i framtiden
1999/2000:URD1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium den 23 Mars 2000 Skall makten delas?
2000/01:URD1	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om mångfald och konkurrens inom hälso- och sjukvården den 23 maj 2000
2000/01:URD2	FINANSUTSKOTTET Statens styrning och resultatuppföljning av Finansinspektionens verksamhet
2000/01:URD3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Offentlig utfrågning angående Fördelningen av den politiska makten – kommunal självstyrelse?
2000/01:URD4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om att stärka den psykiska hälsan och förebygga suicidala beteenden, den yttersta konsekvensen av psykisk ohälsa den 20 mars 2001

2001/02:URD1	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om samverkan inom psykiatriområdet. Den 13 november 2001
2001/02:URD2	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga utfrågning om integrationen i Öresundsregionen Den 19 februari 2002
2002/03:URD1	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga utfrågning om de svenska skattebaserna och internationaliseringen den 18 februari 2003
2002/03:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Valsystemet i Tyskland: En lyckad blandning? Magnus Isberg

SVERIGES 
RIKSDAG 

Beställningar:

Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm

Tel 08-786 58 10

Fax 08-786 61 76
