

Av LARS WINBERG

Bilir FB 91 en vändpunkt?



Flygvapnet i ÖB:s framtidsrapport

**FM
90**

"Försvarmakten befinner sig i en djup och allvarlig ekonomisk kris. 1987 års försvarsbeslut kan inte genomföras med de resurser som avdelats". ★★ Så inleder ÖB presentationen av sin utredning "Försvarmakt 90" (FM 90) som lämnades till regeringen den 20 september. FM 90 är samlingsnamnet för ett omfattande utredningsarbete som ÖB och försvarets myndigheter på regeringens uppdrag genomfört inför det kommande försvarsbeslutet – FB 91.

Att försvarets ekonomiska kris är allvarlig har också framgått av andra utredningar. Hösten 1988 lämnade ÖB Försvarsmaktsutredning 88 (FU 88) och Försvarsmaktsidé 2000 (FMI 2000) till regeringen. I FMI 2000 framhöll ÖB bl a att *det är nödvändigt att statsmakterna minskar försvarets uppgifter om den ekonomiska nivån inte höjs*.

Mot bakgrund av bl a FMI 2000 beslöt statsmakterna att tidigarelägga nästa försvarsbeslut med ett år till 1991 och att en **ny försvarskommitté** – FK 88 – skulle tillsättas. FK 88 har till uppgift att lämna förslag till försvarsmaktens utformning under den nya försvarsbeslutsperioden 1991-96. I januari skall kommittén lämna ett säkerhetspolitiskt betänkande. Slutrapporten skall vara klar i december 1990. Med FK 88:s arbete som viktigaste grund förut-sätts riksdagen fatta ett nytt försvarsbeslut våren 1991.

Försvarets anslag har minskat

ÖB konstaterar i FM 90, att antalet flyg- och fartygsförband minskat med omkring 50 proc och fältarmén med omkring 30 proc under de gångna 20 åren med i stort "oförändrade försvarsanslag".

Antalet anställda har under tjugoförårsperioden reducerats med 20 proc och antalet utbildningsdagar för värnpliktiga med 35 proc. Trots detta kostar försvarets personal i fast pris 4-5 miljarder kronor mer per år 1988 jämfört med 1970. Dessa pengar har det varit nödvändigt att omfördela från materielanslagen.

ÖB sammanfattar beskrivningen av den uppkomna situationen med att kon-

statera, att de ökande kostnaderna för materiell förnyelse och för personal, beredskap och utbildningsverksamhet tillsammans har orsakat försvarets ekonomiska kris.

●● För Flygvapnets del kan vi konstatera, att vi varit tvungna att *minska antalet flygdivisioner* kraftigt för att kunna upprätthålla den kvalitet på förbanden som hotutvecklingen krävt. 1968 hade vi 40 divisioner, i dag har vi 20. Samtidigt inger det ekonomiska läget i JAS 39-projektet viss oro inför framtiden. ÖB och CFV anmälde redan i januari 1989, att en förut-sättning för att projektet skall fullföljas är att Flygvapnets ekonomiska ram höjs. Om så **inte** bli fallet bör projektet avbrytas.

Till bilden hör också att vår ursprungliga planering för *stril- och bassystem* inte har kunnat fullföljas på grund av bristande priskompensation och kostnadsökningar.

När det gäller Flygvapnets driftskostnader, har ökade löner och förmåner inneburit en kostnadsökning från 1987 års försvarsbeslut på mer än två miljarder kronor fram till 1997.

●● Sammantaget kan man med fog påstå, att försvarets ekonomiska kris som ÖB beskriver den också gäller Flygvapnet. En **oförändrad ekonomisk ram leder till fortsatt minskning** av försvarets och Flygvapnets storlek. ÖB talar om en halvering vart tjugonde eller trettionde år. En sådan framtid måste förutsätta att statsmakterna *minskar försvarsmaktens uppgifter*.

I ett internationellt perspektiv framstår bilden av eftersläpning för svenskt försvar

tydligt. De *flesta länder* i vår omvärld har haft en verklig *årlig tillväxt* av försvarsanslagen på 2 till 5 proc. De har på det viset kunnat bibehålla antalet enheter och efterhand tekniskt förnyat dem i större utsträckning än vi. Under den senaste tioårsperioden har **Sverige minskat** sina försvarsanslag med 1,5 proc. Samtidigt har Danmark **ökat** sina med 6, Norge med 25 och Finland med 40 proc.

Inga nya säkerhetspolitiska utgångspunkter

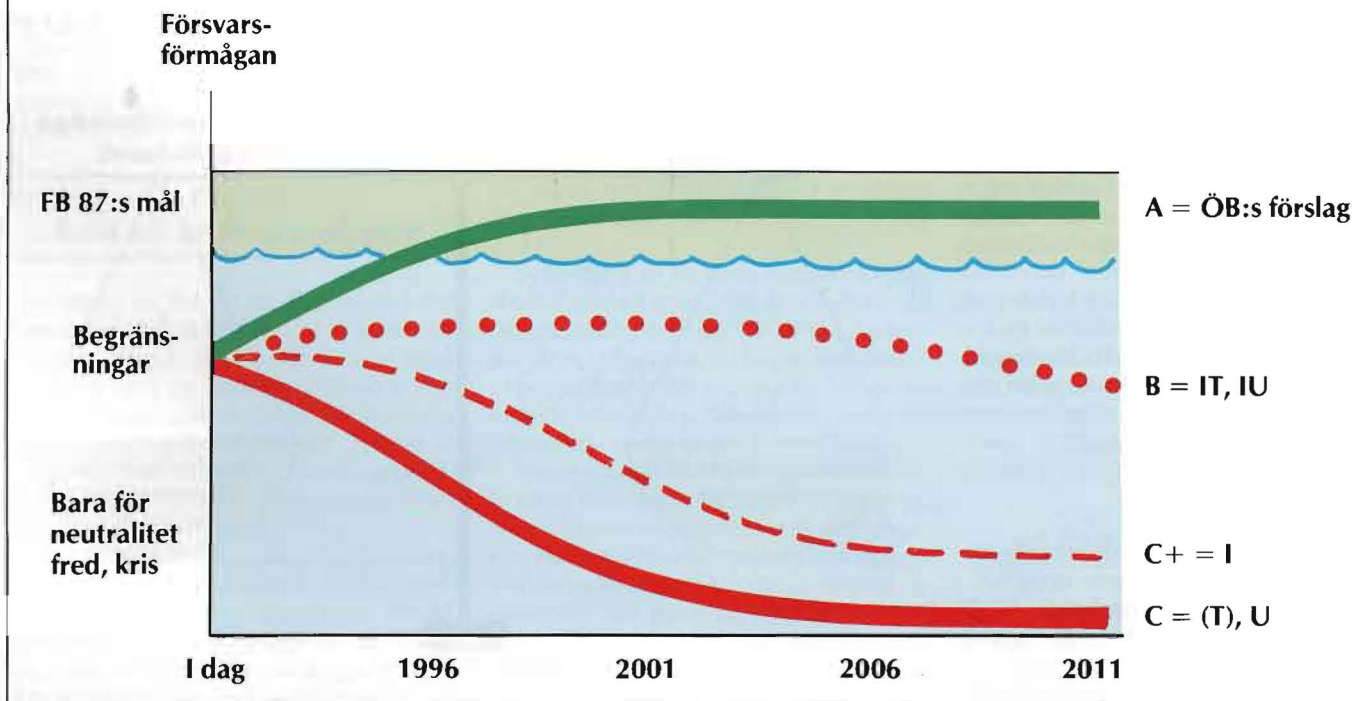
Den 16 mars 1989 fattade regeringen beslut om anvisningar för det fortsatta arbetet inför FB 91. Det är intressant att notera, att den säkerhetspolitiska inriktning som låg till grund för 1987 års försvarsbeslut även i fortsättningen skall vara den viktigaste grunden för "totalförsvarets långsiktiga studier och planering inför nästa långsiktiga totalförsvarsbeslut."

Relationerna mellan USA och Sovjetunionen är nu bättre än på länge. Men den utveckling som lett fram till dagens situation är nära förknippad med den fortsatta inre politiska och ekonomiska utvecklingen i Sovjetunionen och Östeuropa. Osäkerheterna vad gäller den framtida utvecklingen inom detta område kan väntas kvarstå under lång tid.

Regeringen sammanfattar de säkerhetspolitiska utgångspunkterna med att konstatera, att vi måste räkna med att utvecklingen kommer att präglas av växlingar mellan perioder av samarbete respektive spänning mellan stormaktsblocken. Sådan växling bör inte läggas till grund för vår egen säkerhetspolitiska

Bild 1

Flygvapnets värnkraft i framtiden, enl FM 90





planering. Kortare perioder av minskad spänning bör inte tas till intäkt för minskade ambitioner, lika lite som ökade motsättningar mellan stormaktsblocken bör leda till förhastade eller överdrivna reaktioner på det säkerhetspolitiska området.

Lägre operativa krav måste övervägas

Redan 1988 stod det klart att de ekonomiska ramar som avdelats i försvarsbeslutet 1987 inte skulle komma att räcka för att lösa de uppgifter beslutet innebar. I FMI 2000 redovisade ÖB problembilden i stort. Slutsatsen var, att det för att genomföra FB 87 behövs ett ramlyft i nästa försvarsbeslut samtidigt som försvarsanslagen måste öka med 3 proc årligen. Mindre ökning eller oförändrad nivå kräver att statsmakterna minskar försvarets uppgifter. (Bild 1, FV i FM 90.)

En av huvudfrågorna i FM 90 har därför varit, att lämna exempel på framtida försvarsmakter konstruerade på sådant sätt att de kan lösa en eller flera särskilt angivna uppgifter på ett önskat sätt, medan andra uppgifter eftersätts eller helt bortses ifrån.

Av många skäl är det ingen framkomlig väg att beskriva lägre ambitioner för försvaret genom att exempelvis satsa huvuddelen av ramarna på en försvarsgren eller några få vapensystem. Inte heller är det realistiskt att utgå från antaganden om att försvaret av vissa landsändar avsevärt skall eftersättas eller utebli.

●● ÖB har i stället valt att uttrycka förändringar i försvarsmaktens uppgifter i termer av "operativa förmågor". FB 87 ställer enligt ÖB analys i FM 90 tre grundläggande krav på vår förmåga. Dessa är: **Territoriell integritet (I)**, **Tröskeeffekt (T)**

och **Uthållig strid (U)**. Genom att variera tyngdpunkterna mellan dessa och storleken på var och en blir det möjligt att konstruera exempel på försvarsmaktsammansättningar med lägre ambitioner än vad som förutsätts i FB 87. (Bild 2).

Vill man förklara det med andra ord kan man säga, att den modell ÖB valt beskriver alternativa sätt att utnyttja försvarets samlade effekt sett mot ett brett tidsperspektiv från fred över ett kris- och neutralitetsskede till krig. Genom att variera tidpunkt för detta effektuttag samt syftet och sättet att göra det, kan man beskriva olika "operativa förmågor".

Ett försvar utformat enbart mot förmågan **territoriell integritet** dimensioneras exempelvis för att verka i fred, kris och

neutralitet. Ett sådant försvars möjligheter i krig blir alltså avsevärt lägre än dagens. På motsvarande sätt profileras försvarsmaktsammansättningarna mot förmågorna tröskeeffekt respektive uthållig strid.

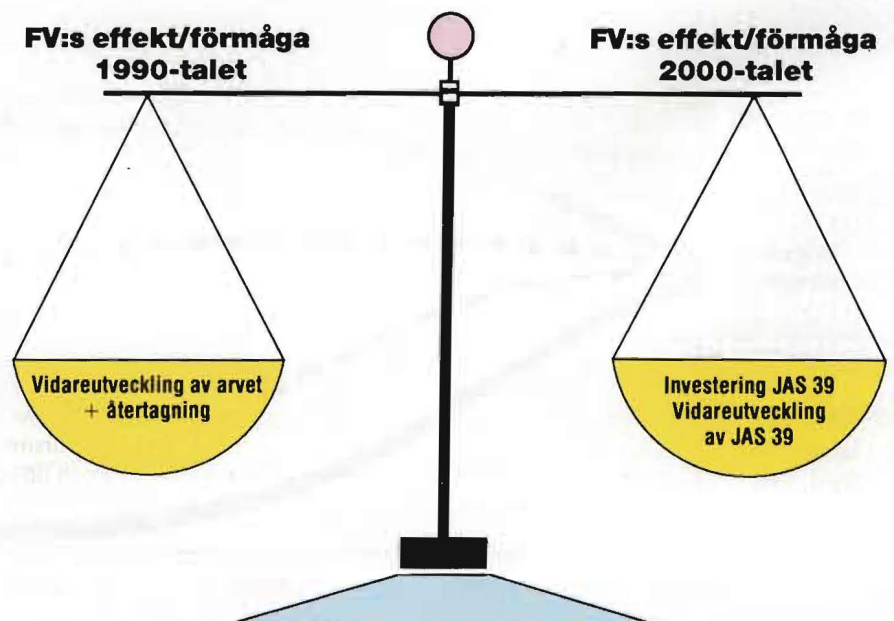
●● FM 90 visar att det med en oförändrad ekonomi (nivå C) blir nödvändigt att välja mellan **endera** av de tre förmågorna, I, T eller U. Med en ramhöjning och en årlig ökning på ca 2 proc (nivå B) kan ambitionen ökas till två alternativ, där det ena kombinerar territoriell integritet och tröskeeffekt, det andra territoriell integritet och uthållig strid. Först på ytterligare en högre ekonomisk nivå (nivå A = ÖB:s förslag) kan alla uppgifterna lösas, dvs FB 87:s ambitioner bibehållas!

Möjligheterna för försvarsgrenarna att konstruera lösningar profilerade mot de operativa förmågorna varierar. För Flygvapnets del anser vi, att flygstridskrafternas egenskaper gör dem särskilt lämpliga att hävda vårt territorium i fred, kris och neutralitet och att tidigt vid ett angrepp sättas in mot angriparens luft-, sjö- och marktransporter. Med andra ord kan man säga, att territoriell integritet och tröskeeffekt är de operativa förmågor som särskilt kräver starka flygstridskrafter.

Vi brukar också säga, att vår förmåga till hög tröskeeffekt är en förutsättning för att försvarsmakten i sin helhet skall kunna mobilisera. På det viset finns egentligen inget motsatsförhållande mellan tröskeeffekt och uthållig strid genom att den första faktiskt är en förutsättning för den andra.

*Mot den här bakgrunden har vi också funnit, att det är svårt att konstruera profilerade exempel på framtida flygvapen uppbyggda enbart mot tröskeeffekt respektive uthållig strid. Variationerna begränsas i stort till antal och typ av vapen till flygsystemen samt till utbyggnaden av bassystemet.

Bild 3



JAS 39 – viktigaste framtidsfrågan

Flygvapnets arbete i FM 90 har till stor del cirkulerat kring JAS 39-projektet. I december 1988, samtidigt som arbetet med FM 90 just inletts, anmälde Försvarets materielverk (FMV) att JAS 39-projektet kommer att behöva ökade ekonomiska ramar. Vi kunde alltså tidigt konstatera, att ett flygvapen av dagens styrka och omfattning uppbyggd på JAS 39 kommer att kräva ramökningar som i stort motsvarar nivå A i FM 90, d v s ÖB:s förslag.

Frågan är då hur ett flygvapen på lägre ekonomiska nivåer än nivå A skall se ut. Till att börja med kan vi konstatera, att den typ av utredningsarbete som genomförts i FM 90 till stor del behandlar avvägningar mellan närtid och framtid. För Flygvapnets del handlar det om hur mycket som skall satsas på vår förmåga under 1990-talet i form av återtagning av brister och vidareutveckling av vårt fina arv i vid bemärkelse. Mot detta måste vi väga behovet av investeringar i vår förmåga omkring och efter sekelskiftet i form av både anskaffning och vidareutveckling av JAS 39 inklusive vapen och stödsystem.

Arbetet med Flygvapnets del i FM 90 har därför till stor del gått ut på att studera alternativa avvägningar över tiden, men naturligtvis också avvägningar mellan olika system inom varje tidsperiod. De variationer som studerats har främst varit kvalitativa och kvantitativa ändringar i JAS 39-projektet. Det har också varit nödvändigt att granska konsekvenserna av att senarelägga eller helt stryka viktiga materielobjekt ur planeringen – t ex flygburen spaningsradar (PS 890) och tungt styrt attackvapen (TSA). Även fredsorganisationen – eller grundorganisationen som den numera kallas – har det varit nödvändigt att variera.

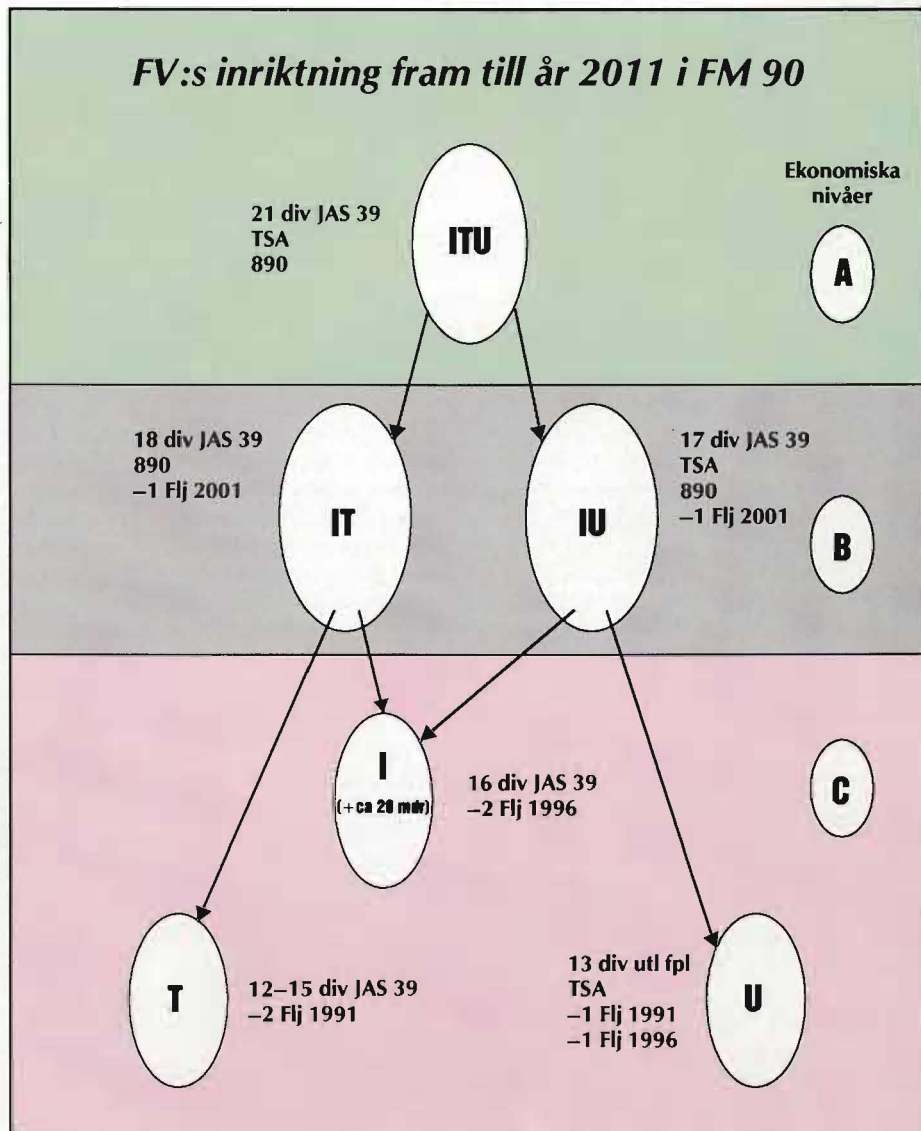
Den övergripande målsättningen med avvägningarna har varit att nå en utveckling över tiden som svarar mot angiven operativ och ekonomisk inriktning och som inte medför påtagliga effektsvackor samtidigt som handlingsfrihet behålls inför 2000-talet. (Bild 3).

FM 90 bara ett av flera underlag

Resultatet av FM 90 för Flygvapnets del sammanfattas på bild 4. Det är viktigt att komma ihåg, att FM 90 i första hand är att betrakta som en konsekvensbeskrivning av hypotetiska förändrade ekonomiska och operativa förutsättningar. FM 90 är alltså inte ett underlag för planering ur vilket statsmakterna förväntas peka ut en lösning som skall gälla i FB 91.

FM 90 skall nu granskas av försvarskommittén och utgöra ett av flera underlag inför kommitténs slutrapport. FK 88 har naturligtvis som uppgift att behandla fler frågor inför totalförsvarsbeslutet 1991 än vad FM 90 behandlar, exempelvis be-

FV:s inriktning fram till år 2011 i FM 90



hov av insatser inom övriga delar av totalförsvaret.

FB 91 skall avse försvarets utformning under perioden 1991-96. Men det skall också innehålla en inriktning för perioden 1996-2001. Statsmakterna har också begärt en redovisning av konsekvenserna på längre sikt av de olika exemplen. Det är därför bilden som visar Flygvapnets inriktning med en så avlägsen tidpunkt som år 2011. Man måste då komma ihåg, att osäkerheterna på så lång sikt i de flesta avseenden är betydande. Dessutom förväntas minst fyra försvarsbeslut i praktiken komma att påverka försvarets utformning 2011.

Syftet med att ha detta långsiktiga perspektiv är helt enkelt att kontrollera om den planering man gör för 1990-talet skapar stora svårigheter på längre sikt, exempelvis av typen stora samtidiga behov av materielomsättning som kräver stora investeringar under kort tid.

Sammantaget kan man säga, att FM 90 är ett av flera underlag inför FB 91. FM 90 visar på konsekvenserna för försvarsmakten med angivna ekonomiska och operativa förutsättningar. Konstruktionerna av exemplen har gjorts på ett profilerat sätt för att skillnaderna skall bli så tydliga som möjligt. FB 91 kommer säkert att bli någon kombination av olika exempel från

FM 90, där statsmakterna med delvis andra utgångspunkter väljer väg.

ÖB:s förslag – nivå A – ingen upprustning

ÖB:s förslag – nivå A – innebär att 1987 års försvarsbeslut kan fullföljas. JAS 39-projektet genomförs enligt den ursprungliga planen. Inriktningen är ett flygvapen med 21 divisioner JAS 39.

En fjärde division i J 35J organiseras vid F 10/Se S 1991. Stril- och bassystemen utvecklas för att möta de framtida hotförändringarna och för att tillgodose JAS 39:s behov av ledning m m. Flygburen spaningsradar (PS 890) anskaffas.

Det är **endast** på denna ekonomiska nivå sam JAS 39-projektet kan fullföljas enligt intentionerna i 1982 års riksdagsbeslut angående flygsystemet JAS 39 Gripen.

B-nivån, en handlingsfrihetsnivå

På nivå B redovisas två exempel. Avsikten är att i det ena ge avkall på förmåga vad gäller uthållighet – **exempel IT** (Territoriell integritet och tröskeleffekt). I det andra

ges avkall främst vad gäller tröskeeffekt – **exempel IU** (Territoriell integritet och uthållighet).

Det är viktigt att notera, att en god förmåga att värna territoriet under freds-, kris- och neutralitetsförhållanden eftersträvas i båda exemplen. ÖB lägger generellt i FM 90 stor vikt vid förmågan att hävda den territoriella integriteten, vilket leder till *stora krav på flygstridskrafterna*.

Den viktigaste konsekvensen av nivå B är, att ett flygvapen av dagens styrka och omfattning i allt väsentligt kan behållas under hela 1990-talet. Därmed skapas goda handlingsmöjligheter att senare öka ambitionerna, om så skulle visa sig vara nödvändigt.

Nivå B innebär att Flygvapnets styrka och storlek på långt sikt måste *minskas*, om inte ramarna höjs i 1996 års försvarsbeslut. Jämfört med nivå A måste all materielanskaffning genomföras i en långsammare takt, vilket betyder *ökad risktagning* redan i slutet av 1990-talet.

Exempel I utformas inte i första hand för krig

Exempel I har utformats för att skapa bästa möjliga förmåga i fred, kriser och neutralitet. Det är framför allt förmågan att skydda vårt luft- och sjöterritorium som skall tillgodoses. Försvarsmaktens ekonomiska ram förblir oförändrad.

För att kunna upprätthålla flygstridskrafternas förmåga att hävda den territoriella integriteten och kunna fortsätta någon form av anskaffning av JAS 39 omfördelas två miljarder kronor 1991-96 och fyra miljarder kronor 1996-2001 till Flygvapnet från Armén.

Trots en viss förstärkning av Flygvapnets ekonomiska ram måste *antalet divisioner minska* med början 1996, om ramarna inte höjs i FB 96.

Anskaffning av vapen begränsas och **basystemet** dimensioneras för uppgifter **enbart** i fred, kris och neutralitet. Det innebär bl a att antalet basbataljoner avsevärt minskar.

Strilsystemets förnyelse senareläggs

och inga flygburna spaningsradarsystem anskaffas.

Oförändrad ekonomi = inga JAS 39 Gripen

Exempel T (tröskeeffekt) och U (uthållig strid) utgår från att Flygvapnets nuvarande ekonomiska ram förblir oförändrad i 20 år.

Exempel U innebär att JAS 39-projektet avbryts och att utländska flygplan anskaffas i slutet av 1990-talet. Organisationen reduceras stegvis. **En flottilj måste läggas ner 1991 och en 1996.** På sikt leder exemplet mot ett avsevärt mindre Flygvapen än i dag. Kvaliteten torde ändå kunna hållas på en acceptabel nivå.

Exempel T innebär enligt ÖB:s redovisning att anskaffningen av JAS 39 påbörjas. Samtidigt betonas att genomförbarheten av exemplet är osäker och att övergång till utländsk anskaffning kan behöva ske vid sekelskiftet eller tidigare.

ÖB:s beskrivning har naturligtvis som syfte att visa på de stora riskerna och den

**ÖB:s exempel I:
Ej för krigsbruk!**



Vägbassystemet – en svensk profil.

**Endast
ÖB-nivån
försvarar
innehållet
i FB 87**

Försvinner i C-nivån



Flygburen radar/PS 890

obalans som skulle uppstå vid ett försök att gå vidare med JAS 39-projektet med en oförändrad ekonomi. Att riskera att behöva avbryta projektet redan i slutet av 1990-talet samtidigt som man redan i FB 91 måste besluta om omedelbar nedläggning av två flottiljer leder till en utveckling av Flygvapnet som förhoppningsvis få politiker är beredda att ta ansvar för.

Slutsatsen av detta är att såväl exempel U som T måste bygga på utländsk flygplananskaffning. Det är i detta sammanhang värt att komma ihåg, att ÖB och CFV i januari i år anmälde till regeringen som sin uppfattning, att **JAS 39-projektet bör avbrytas om Flygvapnets ram inte höjs.**

Spännande tider

Den närmaste tiden – ett drygt år framöver – kommer att på olika sätt bli avgörande för innehållet i FB 91.

I januari 1990 förväntas försvarskommittén lämna ett säkerhetspolitiskt betän-

JAS 39 vår viktigaste framtid- fråga

kande som säkerligen får inverkan på FB 91.

I februari 1990 förväntas regeringen ge anvisningar för arbetet med den viktiga programplanen 1991-96, d v s första femårsperioden i FB 91. Anvisningarna kommer troligen att innehålla minst två ekonomiska nivåer. Man kan alltså inte redan i februari få en säker uppfattning om hur FB 91 kommer att se ut, men en färdriktning i stort bör det vara möjligt att utläsa av regeringsanvisningarna.

FK 88:s slutbetänkande i december 1990 kommer att vara grunden för den proposition som läggs våren 1991 inför försvarsbeslutet. Nästa höst kommer det alltså troligen vara möjligt att få en uppfattning om vart försvaret är på väg.

Det finns mot denna bakgrund goda skäl att uppmana FV-Nytt:s läsare att följa massmediernas rapportering, delta i debatten samt givetvis att läsa FV-Nytt. Det kommer att finnas flera anledningar att återkomma till Flygvapnets framtidsfrågor i kommande nummer. ■



Den svenska profilen består också av Stril 90 + Bas 90