

Vad innebär

regeringens försvarsproposition för Försvarsmakten?



Regeringens försvarsproposition för totalförsvaret offentliggjordes den 19 september. Om innebörden för Försvarsmaktens del redogörs på följande sex sidor.

Den 13 december fastställer riksdagen det slutliga innehållet i Försvarsbeslut 1996 – benämnt FB 96. Veckan före lämnar försvarsutskottet sitt utlåtande.

Då det i riksdagen finns politisk majoritet för att proposition röstas igenom, är det sannolikt att FB 96 får den lydelse som propositionen uppvisar. Åtminstone i allt väsentligt.



FB 96 består av två etapper. Riksdagen fattade i december 1995 beslut om etapp 1. Den innehöll riksdagens principiella ställningstaganden till säkerhetspolitiken, försvarspolitikerna, målen för totalförsvaret och övergripande frågor om totalförsvarets utformning och struktur. Vidare gavs inriktning för den ekonomiska ramen för totalförsvaret under perioden 1997-2001.

Beslutet utgick från de radikala säkerhetspolitiska förändringar som skett i vår omvärld, sedan uppdelningen i två maktblock upphört. Inga militära angreppshot riktas nu mot Sverige, men på längre sikt är den säkerhetspolitiska utvecklingen svår att förutsäga. Nya hot och risker av icke-militär natur träder fram, samtidigt som förutsättningarna ökar för att skapa en ny ordning för gemensam säkerhet i Europa.

Mot denna bakgrund borde totalförsvaret enligt riksdagens mening utformas med utgångspunkt i ett vidgat säkerhetsbegrepp. Totalförsvaret skall inte bara värna vårt lands frihet och oberoende och skydda befolkningen i krig och kris. Försvarets resurser skall även bidra till vår förmåga att möta svåra påfrestningar i fred och kunna genomföra fredsfrämjande och humanitära insatser.

Riksdagens riktlinjer för totalförsvaret karaktäriseras av:

- **Anpassning:** På den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår omvärld måste totalförsvaret på ett betryggande sätt kunna anpassas efter förändrade hotbilder.

*Av
överstelöjtnant Anne Hedén,
högkvarteret,
flygvapenledningen*

- **Helhetssyn:** Totalförsvarets resurser skall kunna tas i anspråk även när samhället utsätts för svåra påfrestningar.
- **Folkförvar:** Landets försvar skall vara en angelägenhet för hela folket.
- **Internationella uppgifter:** Deltagande i fredsfrämjande och humanitär verksamhet är en del av vår egen nationella säkerhetspolitik.

● ● Efter riksdagsbeslutet den 6 december 1995 har försvarsberedningen lämnat underlag inför 1996 års kontrollstation. Syftet med kontrollstationen var att kontrollera det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse.

Försvarsberedningens rapport inför 1996 års försvarsbeslut "Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik" presenterades i augusti 1995.

Försvarsberedningen har noga analyserat det senaste årets säkerhetspolitiska utveckling och gjort bedömningen, att väpnade angrepp som skulle kunna hota Sverige idag ter sig osannolika. Den grundläggande osäkerheten består emellertid och har blivit än mera framträdande vad gäller Ryssland. Av sin analys har försvarsberedningen dragit slutsatsen att riktlinjerna för totalförsvaret bör bestå.

Regeringen delar försvarsberedningens slutsats och menar därför, att

det inte heller finns anledning att i någondera riktning föreslå en ändring av den ekonomiska ram riksdagen beslöt år 1995. Den innebär en besparing om fyra miljarder kronor på de årliga försvarsutgifterna jämfört med budgetåret 1994/95. Besparingen skall vara genomförd år 2001.

Konsekvenser

Besparingen på försvarsutgifterna medför en minskning av både det militära försvarets krigsorganisation och dess grundorganisation. Krigsorganisationen kommer, i enlighet med ÖB:s förslag i FMP 97, att omfatta 13 armébrigader, 24 – så småningom 20 – ytstridsfartyg, 9 ubåtar samt 13 stridsflygdivisioner: på längre sikt 12 Gripen-divisioner.

Vid utformningen av grundorganisationen har, utöver militäroperativa krav, strävan varit att undvika osäkra investeringar och i stället satsa på utvecklingsbara garnisoner.

Totalförsvarets förmåga till anpassning efter skiftande hotbilder är av grundläggande betydelse för vårt lands och folks säkerhet och trygghet i en svåröversäglig framtid.

Anpassning på längre sikt till en mörkare hotbild fordrar god analyskapacitet, beslut i rätt tid, planering och tillväxtförmåga och en fortlöpande materiell förnyelse.

● ● För att säkerställa att dessa krav uppfylls planerar regeringen bl a en översyn av underrättelsetjänsten, sär-

skilda forskningsinsatser, återkommande säkerhetspolitiska kontrollstationer. Dessutom föreslås i enlighet med Försvarmaktens förslag en något större krigsorganisation utöver vad som angavs i riksdagens inriktningsbeslut och flera officerare än vad dagens krigsorganisation erfordrar.

Regeringen planerar vidare omfattande satsningar på teknisk forskning och utveckling. Enligt regeringens mening är det av största betydelse både för den materiella förnyelsen och för tillgången på försvarsmateriel i framtiden att Sverige och svensk försvarsindustri deltar i ett växande internationellt samarbete om försvarsmateriel.

Totalförsvarets resurser skall även kunna användas för fredsfrämjande verksamhet



Första delserien om 30 Gripen är under slutleverans.

Foto: Torbjörn Caspersson

och humanitära insatser. Detta utgör en viktig del av vår säkerhetspolitik och vårt arbete för fred och solidaritet.

► I syfte att stärka möjligheterna på detta område ombildas dagens SWEDINT till ett internationellt kommando. I det internationella kommandot skall bli en snabbinsatsstyrka ingå. Statens räddningsverk får ansvar för internationella katastrof- och räddningsinsatser. Så långt det är ändamålsenligt, samordnas utbildningen av civila och militärer. Då behovet av blandade militära och civila fredsfrämjande och humanitära insatser med all sannolikhet växer, kommer helhetssynen på militärt och civilt alltmera att genomsyra även försvarets internationella verksamhet. ►

Det omstridda CFE-avtalet 1990-96

CFE-avtalet 1990. – The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE-avtalet) är den viktigaste överenskommelse som slutits om nedrustning av konventionella vapen. Avtalet är från 1990 och innebar att NATO och dåvarande Warszawapakten enades om att kraftigt begränsa innehavet av vissa viktiga materielslag (Treaty Limited Equipment, TLE) i Europa. Parterna hade en tidsfrist intill mitten av november 1995 att följa åtagandena i avtalet. Vid denna tid skulle båda pakter inneha lika mycket TLE. Efter 1990 har NATO-staterna och Warszawapaktens efterföljarstater gjort upp om hur mycket TLE varje land får inneha. En för det nordiska området viktig del av avtalet är begränsningarna av hur mycket TLE Ryssland sammanlagt fick ha i det södra flankområdet. Detta utgörs av Leningrads och Nordkaukasus militärområde.

Men hur gick det?

När tidsfristen hade löpt ut i november förra året konstaterades, att CFE-staterna i huvudsak hade följt sina åtaganden. Bli

hade cirka 50.000 TLE förstörts. Staterna har genomfört över 2.300 inspektioner på varandras territorier för att kontrollera lämnade uppgifter om materielinnehav.

Ett problem var dock att Ryssland inte uppfyllde flankbestämmelserna. Det ryska *totalinnehavet* översteg inte det tillåtna. MEN det fanns **dubbelt så mycket** TLE i flankområdet än vad avtalet medgav.

CFE-överenskommelsen 1996. – Vid CFE-avtalets översynskonferens i maj 1996 förhandlade man intensivt för att få en lösning på problemet med Rysslands alltför stora TLE-innehav i flankområdet. Resultatet blev att de ryska överskridandena *accepteras* under de närmaste *tre åren*. Intill den 31 maj 1999 får Ryssland fortsatt inneha ungefär dubbelt så mycket

materiel som det ursprungliga avtalet medgav. Efter detta datum skall innehavet minska något.

Det nya taket innebär en höjning jämfört med CFE-avtalet 1990, med ca 3.600 TLE. Det är lika mycket som svenska Försvarmaktens totala innehav av motsvarande materiel. Sydvästra delen av Leningrads milo (Pskovs län, gränsar till Estland och Lettland) och norra halvan av Nordkaukasiska militärområdet kommer 1999 att föras ut ur flankområdet. I de undantagna områdena införs tak för antalet pansrade stridsfordon. I Pskovs län blir taket 600. Antalet stridsvagnar m m får dock vara betydligt större.

Den nya överenskommelsen innebär alltså ett ökat antal stridskrafter i vårt närområde än det antal som tidigare kalkylerats med från svensk sida och som låg till grund för bli försvarsbeslutet 1992. En ny situation, med andra ord.

Fortsatta förhandlingar om anpassning av CFE-avtalet kommer att äga rum under de närmaste åren. Bli kan bestämmelsen, att viss mängd TLE i södra delen av Leningrads militärområde skall vara förrådsställd, komma att ändras. ■

Rafael Vilén, HKV

Materielslag	Resp pakts tillåtna innehav	Rysslands andel	Tillåtet innehav i Rysslands flankområde enl CFE-avtalet -90
Stridsvagnar	20.000	6.400	1.300
Pansrade stridsfordon	30.000	11.480	1.380
Artilleripjäser och granatkastare, kaliber > 100 mm	20.000	6.415	1.680
Stridsflygplan	6.800	3.450	Inga begränsningar
Attackhelikoptrar	2.000	890	Inga begränsningar



► Sveriges aktiva medverkan i Partnerskap för fred (PFF) förbättrar våra möjligheter att samverka med andra stater i fredsfrämjande operationer och humanitära insatser. PFF får också en växande betydelse för säkerheten i östersjöområdet. Ett stärkande av säkerheten i östersjöregionen genom europeiskt och internationellt samarbete på alla områden är ett nationellt svenskt säkerhetsintresse. Att Ryssland deltar i samarbetet är betydelsefullt. Sverige skall vidareutveckla sitt stöd till de baltiska länderna och deras försvarsmakter.

Gripens delserie 3

I försvarsbeslutets första etapp godkände riksdagen som inriktning att krigsorganisationen skall omfatta cirka tolv stridsflygdivisioner, vilka på sikt bör vara utrustade med JAS 39 Gripen.

JAS 39 Gripen bör alltså anskaffas i en omfattning som gör att Försvarsmaktens krigsorganisation på sikt omfattar totalt tolv stridsflygdivisioner. Med nu gällande riksdagsbeslut som grund är två delserier JAS 39 Gripen för åtta divisioner under anskaffning. Flygplan och utrustning motsvarande behovet för ytterligare fyra divisioner bör således anskaffas i en tredje delserie.

Slutleverans av delserie 2 beräknas ske under år 2003, varför leverans av en tredje delserie också

bör påbörjas under 2003. Utvecklingsarbetet för en tredje delserie behöver därmed inledas under 1997. Slutleverans beräknas ske 2006.

Utvecklingsarbetet för den tredje delserien inriktas i tekniskt hänseende mot nödvändig anpassning till ny teknik. I taktiskt hänseende förbättras främst luftförsvarsförmågan för att motsvara de krav som kan ställas i framtida konfliktscenarier.

Helikopterförband

Regeringen anser, i likhet med Försvarsmakten, att Försvarsmaktens helikopterresurser med början den 1 juli 1997 successivt bör samordnas inom ett gemensamt program. Detta program produktionsleds inom Högkvarteret av *marinledningen*. Genom att inrätta **Försvarsmaktens helikopterflottilj** skapas ett gemensamt ledningsorgan för Försvarsmaktens helikopterverksamhet. Detta underlättar ledning av större samlade transportinsatser under kris och krig. Helikopterflottiljen skall under försvarsbeslutsperioden organiseras på Malmen/Linköping.

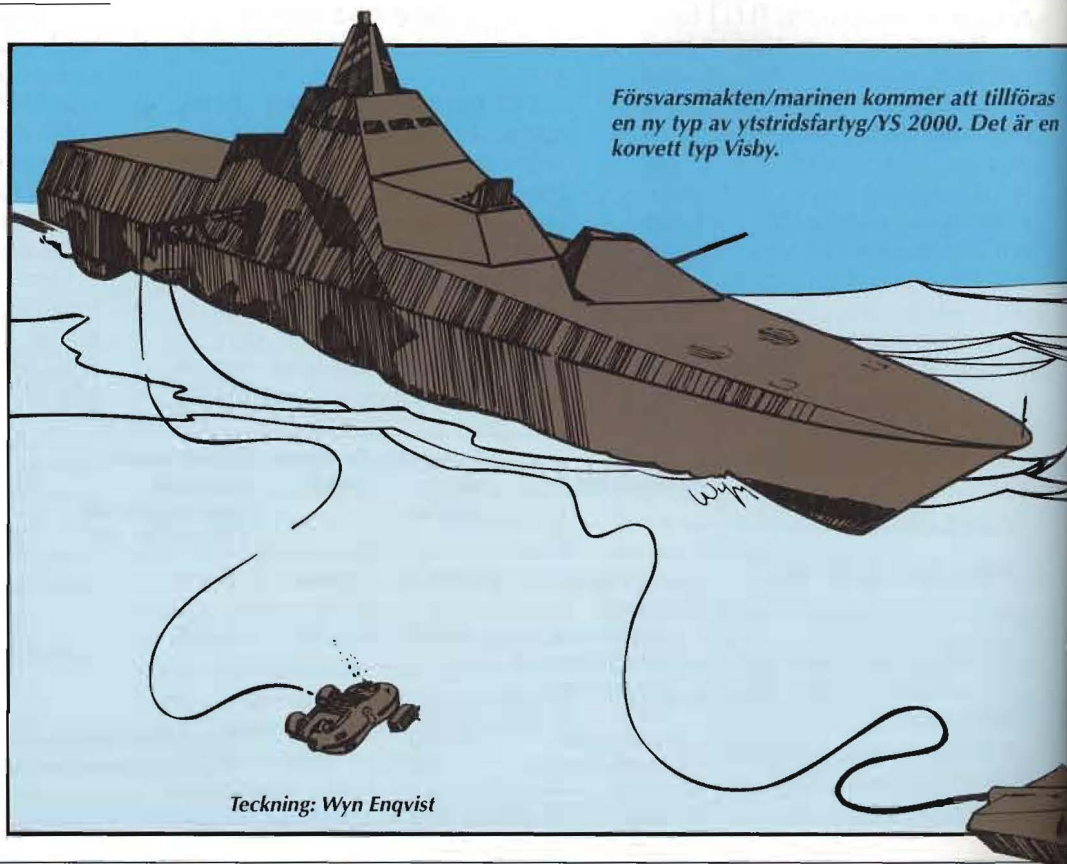
Sammanförandet av helikopterverksamheten ökar också möjligheterna till typsamordning och samordning vad avser bl a beredskap och utbildning. Flottiljens ledning krigs- och kaderorganiseras och skall utgöra en rörlig förstärkningsresurs. I krig skall

denna ledningsresurs kunna ställas till operativ eller taktisk chefs förfogande. Den rörliga helikopterledningen skall i fred kunna användas för ledning och samordning vid större räddningsinsatser.

Antipersonella minor

Regeringen föreslår ett *ensidigt svenskt förbud* mot all användning av antipersonella minor. Ett *totalstopp utan undantag* införs. Alla minor som finns i lager skall förstöras. Totalförbudet innebär att försvarseffekten sänks. Regeringen anser dock att en avveckling bör genomföras nu när det inte föreligger något militärt angreppshot mot Sverige.

I syfte att samordna och utveckla minsöknings- och minröjningskapaciteten föreslås att totalförsvarets minröjningscentrum inrättas. Centret skall



Försvarsmakten/marinen kommer att tillföra en ny typ av ytstridsfartyg/Y2000. Det är en korvett typ Visby.

Teckning: Wyn Enqvist

000 och Leopard på ny materiel tillförs makten successivt

byggas på erfarenheter från både militärt och humanitärt arbete.

Ledning

Den taktiska ledningen av flygstridskrafter omorganiseras efter hand. De tre flygkommandona behålls men reduceras personellt. Under ÖB organiseras en enhet för central taktisk ledning av flygresurser. Genom att denna enhet med tilldelade resurser för en viss tid lyder under en militärbefälhavare skapas förutsättningar för kraftsamling av flygstridskrafterna samtidigt som flexibiliteten i Gripen-systemet kan utnyttjas till fullo.

Högkvarterets organisation

I 1995 års budgetproposition redovi-

sades att regeringen bemyndigade chefen för försvarsdepartementet att utse en utredare för att följa upp och utvärdera genomförda strukturförändringar. Generaldirektören *Lars Jeding* utsågs till särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR).

UTFÖR konstaterar sammanfattningsvis, att omstruktureringen utvecklat styrsystemet mot en styrande krigsorganisation, men att styrningen *inte blivit mer resultatorienterad* utan snarare objekts- och produktionsinriktad. Samtidigt har uppdragstänkandet utvecklats och särlösningar minimerats inom verksamhetsområdet.

Avslutningsvis konstaterar utredaren att de förväntade *kostnadsminskningarna* inom ledningsorganisationen *inte uppnåts*.

Enligt de beräkningar som låg till grund för statsmakternas ställningstaganden i samband med bildandet av myndigheten Försvarsmakten skulle förslagen sammantaget innebära en minskning på 800 personår eller 475 miljoner kronor. Utgångspunkten var satt utifrån att minst en tredjedel av ledningsresurserna i fred skulle frigöras för att främst stärka den materiella förnyelsen. Någon reduktion av anslaget till Försvarsmakten gjordes alltså inte.

När det gäller ledning i fred, totalt sett, har antalet tjänster minskat med ungefär 50 procent av det uppsatta målet om 800 tjänster, medan kostna-



derna reducerats med 30 procent av målets 475 miljoner kronor. UTFÖR anser att myndigheternas *respekt för statsmakternas beslut måste skärpas* samtidigt som styrmedlen och redovisningssystemet utvecklas så att en säkrare uppföljning blir möjlig.

● ● Regeringen anser att de angivna förhållandena är otillfredsställande, inte minst med tanke på att de medel som skulle frigöras planeras in för att användas till den materiella förnyelsen.

Regeringen avser ställa krav på *rationaliseringar* inom ledningsorganisationen på i storleksordningen *100 miljoner kronor* fr o m 1998, vilket beaktas vid medelsberäkningen för Försvarsmakten.

I samband med bildandet av myndigheten Försvarsmakten fattade regeringen beslut om högkvarterets ansvar och organisation. Beslutet innebar bl a att Försvarsmaktens centrala nivå skulle bestå av funktioner för operativ ledning, produktionsledning och avvägning.

Enligt UTFÖR har avvägningfunktionen inte fått vare sig ansvar, kompetens eller befogenheter i tillräcklig omfattning för att kunna utöva sin uppgift.

► Försvarsmakten har enligt UTFÖR inte integrerats utan *mycket av försvarsgrensindelningen och -kulturen lever kvar*, vilket försvårat genomförande och lett till suboptimeringar. UTFÖR föreslår en ►



Försvarsmaktens nya stridsvagn 122/Leopard 2 tillförs armén.

Foto: Mats Sjökvist



tudelning i en krigsorganisationsfunktion och en samlad produktionsledningsfunktion. Produktionsbegreppet bör snävas in och enbart omfatta ansvar för förbandsproduktion.

Regeringen delar utredarens uppfattning att högkvarterets organisation och ansvarsfördelning inte är den mest ändamålsenliga. Regeringen avser därför att ge Försvarsmakten i uppdrag att genomföra en översyn av högkvarterets organisation och inkomma med förslag till regeringen så att erforderliga förändringar kan ske senast i anslutning till 1998 års kontrollstation.

Förvaltning av försvarsfastigheter

Regeringen anser att drift- och underhållsresurserna, som idag främst finns i Försvarsaktens organisation, skall överföras till Fortifikationsverket fr o m 1 januari 1997. Detta innebär att Försvarsmaktens MAL-hyra även kommer att innefatta driften av fastighetsbeståndet. Vidare bör krav på rationalisering ställas på i storleksordningen 150 miljoner kronor från och med 1998.

Grundorganisation

Regeringens arbete med grundorganisationens utformning har utgått från totalförsvarsbeslutets första etapp samt de säkerhets- och försvarspolitiska bedömningarna liksom förslagen till inriktning av krigsorganisationen.

Anpassningsförmågan bör tillgodoses genom att garnisoner med goda utvecklingsmöjligheter bibehålls och genom en spridning över landet som

tar hänsyn även till andra förhållanden än de omedelbara hoten. Förutsättningarna för utbildning och annan verksamhet har noga analyserats och utvecklingspotentialen har härvid tillmätts stor betydelse. Miljöaspekterna har i detta sammanhang vägt in. De beräkningar som redovisats av Försvarsmakten har utnyttjats för den jämförande ekonomiska analysen.

Ändrade spelregler

Osäkerheten om framtiden har också lett till att regeringen inte nu föreslår åtgärder som inte med rimlig säkerhet har en långvarig beständighet. Omlokalisering av verksamheter där den framtida strukturen inte är klarlagd bör undvikas, särskilt i de fall sådana omlokaliseringar är förenade med påtagliga investeringskostnader eller andra kostnader. Härigenom minskar också behovet av lånefinansierade investeringar och därigenom statens upplåningsbehov.

Sådana hänsynstaganden för att förstärka statens finanser *ingick inte* i regeringens anvisningar till Försvarsmakten inför försvarsmaktsplanen.

● ● Av såväl principiella som ekonomiska skäl bör Försvarsmaktens verksamhet så långt möjligt *samordnas*. Inom myndigheten bedrivs en omfattande utbildningsverksamhet vid ett stort antal skolor. Dessa skolor återspeglar i betydande utsträckning försvarsgrens- och truppslagsuppdelningen. Inom områden som teknik, informationsteknologi, skydd, hälso- och sjukvård, men även olika typer av mer generell officersutbildning, bedrivs utbildning vid flera skolor. Det kan ifrågasättas om inte sådan utbildning i högre grad dels bör ske gemensamt för Försvarsmakten, dels kan samordnas eller samutnyttjas inom hela totalförsvaret. Skolverksamheten inom Försvarsmakten har utretts tidigare, men något samlat grepp med utgångspunkt i totalförsvarets behov har inte tidigare tagits.

Det ligger nära till hands att låta Försvarsmakten genomföra utredning-

För att fylla upp till i propositionen angivna tolv flygdivisioner (år 2006) behövs en tredje delserie av JAS 39 Gripen.



en. Skolverksamheten måste emellertid också bedömas i ett brett perspektiv med hänsyn till att mycket av den har betydande kopplingar till olika civila högskolor och annan civil utbildning. Regeringen avser därför att tillkalla en *särskild utredare* med uppgift att se över utbildningen för främst anställd militär och civil personal. Utredaren skall särskilt eftersträva ökad samordning inom Försvarsmakten men även pröva möjligheterna till samordning med totalförsvaret i övrigt. Utredningen skall ske i nära samarbete med Försvarsmakten.

Konsekvenser

Ovanstående medför att den utlokalisering av flygvapnets skolverksamhet som föreslås i FMP 97 inte genomförs med undantag av flygutbildningen som föreslås överföras till F 10 respektive F 16. Överföringen av flygutbildningen har medfört att flygvapenchefen (CFV) har gett chefen för F 10 i

uppgift att snarast organisera FlygS (Flygskolan) och chefen för F 16 att snarast organisera "GTU ny". Notera att GTU (grundläggande taktisk utbildning) skall omorganiseras och att det inte är frågan om någon flytning av GTU 1 till F 16/Uppsala.

Regeringen föreslår i likhet med FMP 97 att F 5 och F 15 skall läggas ner. Kvarvarande verksamhet vid F 5 och F 14 ingår liksom övriga skolor i flygvapnet i den *särskilda utredningen* angående skolverksamhet.

F 14 kvarstår som skolförband. Det bör enligt propositionen ankomma på regeringen att fatta beslut om den framtida verksamheten vid F 14, när översynen av Försvarsmaktens skolor är genomförd.

● ● Enligt propositionen är de tyngsta motiven att lägga ner F 15 relativt andra förslag, främst F 10:

► **Möjligheterna att snabbt föra över flygutbildning från Ljungbyhed till Ängelholm som bl a har dubbla rullbanor.**

► **Verksamheter i Söderhamn behöver i mindre omfattning flyttas vid en avveckling.**

► **F 10 har miljötillstånd för flygning med tre divisioner JAS 39 Gripen.**

► **Besparingarna vid en avveckling av F 15 blir avsevärt större än om F 10 skulle ha lagts ned.**

Målflygdivisionen föreslås avvecklas enligt vad som sades i FMP 97.

Regeringen anser att förslaget till helhetslösning sammantaget inte innebär några ökade kostnader under försvarsbeslutsperioden jämfört med det förslag Försvarsmakten redovisat i FMP 97.

Trafikflygarhögskolan

Regeringen kan konstatera, att de civila flygbolagens efterfrågan på piloter nu har ökat. Prognoserna pekar vidare på att efterfrågan kommer att bestå under i vart fall ett antal år framöver.

Regeringen delar Försvarsmaktens uppfattning i frågan, nämligen att Trafikflygarhögskolan (TFHS) inte är någon garanti för att flygbolagen inte rekryterar flygvapenpiloter.

En kärnfråga i sammanhanget är, enligt regeringens mening, att utbildningen av civila trafikflygare inte är en uppgift för Försvarsmakten.

Inriktningen är att Försvarsmakten senast den 1 juli 1997 skall upphöra att vara huvudman för trafikflygarutbildningen. Det ankommer på Försvarsmakten att senast den 1 april 1997 till regeringen ha inkommit med förslag om överförande av TFHS till annan huvudman. Utbildningen av civila trafikflygare vid Försvarsmakten skall upphöra senast den 1 juli 1997. ■

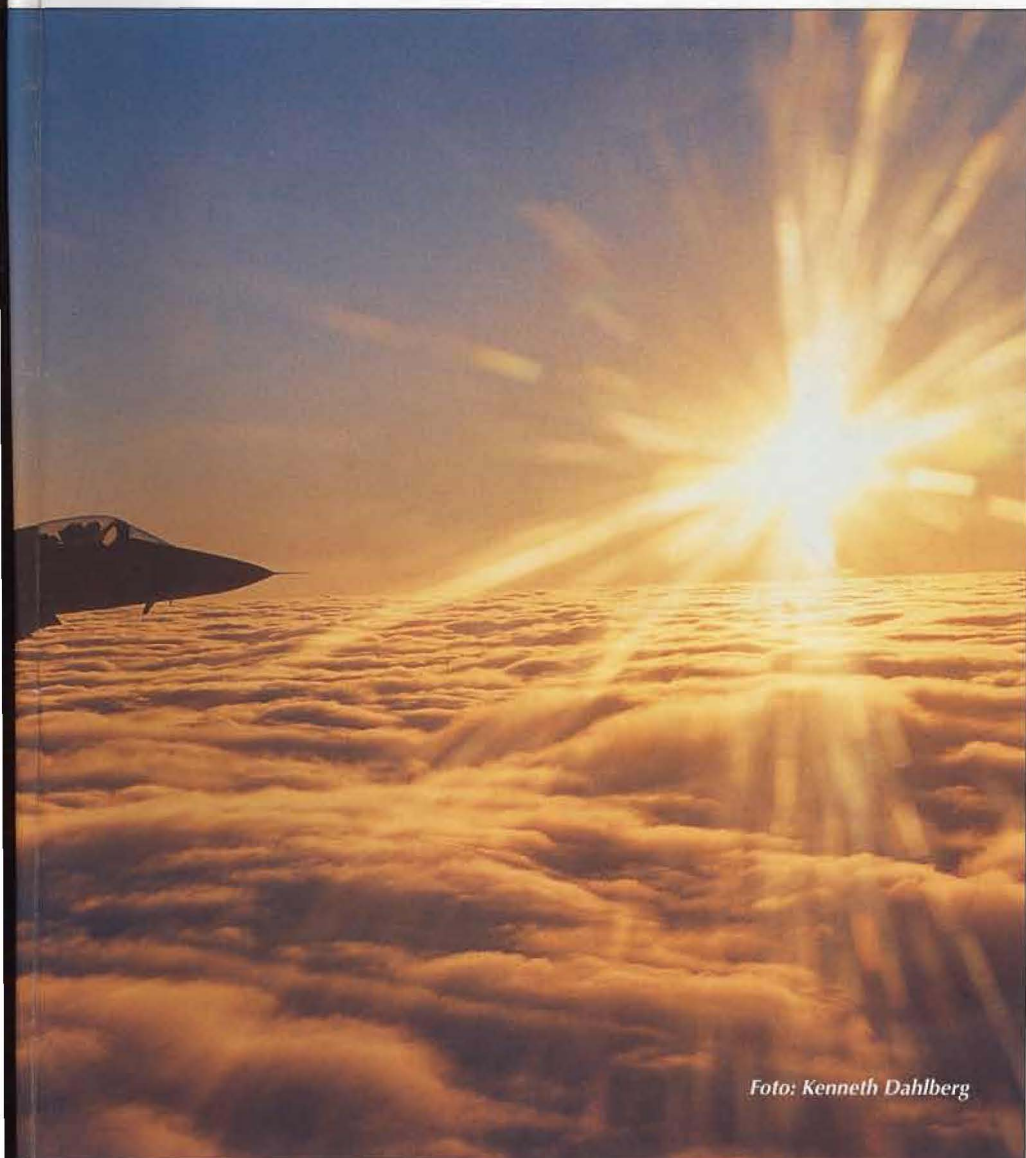


Foto: Kenneth Dahlberg