

Mer flexibelt och mer välförankrat

Tankar och förslag om ett effektivare försvar

av Nils Bildt

Résumé

It is becoming far too expensive to have fully employed regular soldiers when there are no immediate threats or international missions. Conscripts would give us seven times more soldiers at the same costs, seen over an eight-year perspective, than full time soldiers based upon first-year conscription training and regular refresher training every four years. The Swedish Defence Forces would be able to get two to three times more battalions in a conscript system when we add all equipment costs. The Defence Forces would also get more resources for the required training of officers and soldiers. The synthesis between a regular system of professionals and conscripts would be a balanced and flexible system with some professional units and a larger amount of conscripted forces. A balanced system would create a stronger and more flexible defence and it would also enable the Swedish defence to get access to knowledge that is hard to obtain and retain. It would integrate our defence with our society.

ALLMÄNHET OCH POLITIKER är idag bekymrad över omvärldsläget och vår försvarsförmåga. Människor känner att de måste göra något för att stärka försvaret. Men, det är svårt att få fram de behövliga tillkommande 16 miljarder kronor som krävs för att förverkliga försvarsberedningens förslag. Andra yrkar på Nato. En lämplig start är att vi först skall ”gräva där vi står” och analysera de förutsättningar vi har idag. Även om det behövs högre anslag så kan redan dagens årliga 42 miljarder SEK sannolikt utnyttjas bättre. Huvuddelen är personalkostnader. Det är dem vi först och främst bör analysera för att se om vi kan få ur mer försvarseffekt för satsade medel.

Det nuvarande personalförsörjningssystemet för soldater och sjömän är otillräckligt, för dyrt och inte tillräckligt skalbart. Det är alltför kostsamt när det inte behövs och det är sannolikt otillräckligt när det eventuellt skulle behövas. Det krävs därför en mer flexibel och kostnadseffektiv lösning.

Efter taget beslut om tjänstgöringsplikt för repetitionsövningar är det rimligt att försvarsdepartementet under våren tillsätter en utredning som belyser förutsättningarna med någon form av kombinerad plikt/frivillighet, som den i Danmark och Norge. En sådan utredning bör skapa handlingsberedskap att agera, om det nuvarande systemet inte stabiliseras. Det skulle i framtiden räcka med två personalkategorier när det gäller soldater och sjömän: Anställda som tjänstgör i stående förband och värnpliktiga, som finns i mobiliseringsförband. Under en övergångsperiod kan idag den kontrakterade, tillfälligt tjänstgörande personalen utgöra en egen kategori:

När det gäller förband så talar mycket för två typer av förband. Stående förband som är bemannade med anställda och mobiliseringsbara förband so är bemannade med temporärt anställd personal och framöver med värnpliktiga.

En översiktlig analys avseende kostnaderna för stående förband och värnpliktförband är ganska enkel. Den består – schabloniserat – av två ingångsdata: lönekostnaden för en soldat och materialkostnaden för en insatsbataljon. I en utökad mer avancerad beräkning tillkommer variabler som kostnad för övningsdygn, ammunition och drivmedel, men de förändrar inte slutsatserna. Analysen är mest tillämpbar inom armén, men den fungerar även för vissa andra typer av övervaknings- och basförband inom flygvapnet och marinen, där man kan utnyttja värnpliktiga soldater.

Sju gånger fler soldater i ett värnpliktsförsvaret

En kontinuerligt anställd soldat kostade 543 000 kronor om året 2013 i lönekostnad inklusive sociala avgifter. Det är kostnaden, exklusive ammunition och förbandsövningsdygn, enligt överste Patrik Ahlgren, f d chef för Ledningsstaben Inriktning. En värnpliktsoldat med ett års grundutbildning, två krigsförbandsövningar och två mellanliggande särskilda övningar för befäl kostar med samma ersättning 87 000 kronor per år, med åtta års avskrivning, exklusive ammunition och övningsdygn. Om soldaten kvarstår i tolv år blir den årliga kostnaden 60 000 kronor, under förutsättning att soldaten inte är mobiliserad.

Den första slutsatsen är att Försvarsmakten får mer än sju gånger fler värnpliktsoldater till samma kostnad som för en kontinuerligt anställd soldat, sett över åtta år. Med något längre ”plikttid” får Försvarsmakten nästan tio fler värnpliktsoldater till samma kostnad som en kontinuerligt anställd soldat, sett på tolv års tid.

Den andra kostnadskomponenten i en bataljon är intendenturmaterial och tygmateriel, som vapen, stridsfordon, och for-

don. Den årliga kostnaden för dessa uppskattades 2013 till 250 miljoner SEK per år, enligt brigadgeneral Anders Carell vid Försvarets Materielverk. Materialkostnaden för ett värnpliktsförband är sannolikt lägre. Förslitningsgraden på all ”stridande” material blir mindre. All ”icke-stridande material” behövs inte dagligdags. Lastbilar och bilar kan mönstras in. Jag uppskattar den årliga materialkostnaden för en värnpliktsbataljon grovt räknat till 150 miljoner SEK.

För båda alternativen tillkommer kostnaden för krigsförnödenheter, som ammunition och reservdelar. Men, de är lika höga för varje förbandstyp och förändrar inte slutsatserna avseende kostnadsjämförelsen mellan de olika förbandstyperna.

Huvuddelen av kostnaderna för en bataljon är personal- och materialkostnader. Jag antar att en bataljon består av 800 soldater, inklusive 10 % officerare. En bataljon med anställda soldater kostar då över 700 miljoner SEK om året. En bataljon med värnpliktiga soldater kostar ~ 350 miljoner SEK om året. (En kaderbataljon kostar bara 250 miljoner SEK om året med befäl och material.)

Mer än dubbla antalet bataljoner i ett värnpliktsförsvaret

Den andra slutsatsen är att Försvarsmakten får mer än dubbelt så många bataljoner med samma materielstatus med värnpliktiga soldater. Självfallet är inte värnpliktsbataljonerna omedelbart lika kapabla som bataljoner med anställda, men erfarenheter från tidigare repetitionsövningar visade att förbanden nådde sina mål. Däremot kommer ett mer kostnadseffektivt system kommer att frigöra mer medel för nödvändig och eftersatt övning av soldater och officerare i större förband. Gränssättande mate-

rial och förband är främst artilleri, luftvärn och ingenjörsförband. Dessutom behövs fler avancerade övervaknings-, IT-försvars- och ledningssystem.

Mot en balanserad struktur

Nästa steg blir en balanserad struktur i armén med ett mindre antal förband med anställd personal och ett större antal förband med värnpliktig personal. Man kan även överväga kaderförband med enbart ledning och material, som kan tillföras värnpliktig personal inom loppet av ett år. Målsättningen bör vara att skapa en balans mellan initialeffekt och långsiktig uthållighet.

Försvarsberedningen anger att reservofficerare bör bemanna 30 % av befattningarna av dagens stående förband som huvudsakligen har fast anställda. Antalet reservofficerare kommer att öka från 2 000 till 2 400 befattningar, samtidigt som det totala antalet officerare minskar. Var femte officer kommer framöver att vara reservofficer. De består av specialistofficerare och av taktiska officerare. Reservofficerarna kompletterar med sin civila kompetens och kostar bara när de behövs samt skapar en bredare förankring av Försvaret i samhället.

Fördelar för Försvarsmakten

Fördelen är att Försvarsmakten får en kostnadseffektivare organisation, som är flexibel och skalbar. Försvarsmakten bär bara kostnader för nödvändig personal under utbildningen, men får tillgång till den personal de behöver när de behöver dem. Det finns även icke-kvantifierbara fördelar, så kallade ”imponderabilia”. Jag tror att dessa har ett högre ”värde” än de fördelar man kan ”räkna hem” matematiskt. Dessa fördelar

är många och betydelsefulla för Försvarsmakten:

1. en bredare och bättre rekryteringsbas för anställda liksom för reserv- och yrkesofficerare,
2. en breddkompetens som kompletterar den egna specialkompetensen,
3. bättre tillgång till kompetens som Försvarsmakten har svårt att behålla i egen regi,
4. bättre tillgång till specialkompetens när det behövs,
5. bättre samhällsförankring.

Fördelar för samhället

För det svenska samhället tillkommer andra fördelar med en balanserad struktur av anställd och värnpliktig personal:

1. Den ger en gemensam samhälls- och värdegrund i ett demokratiskt samhälle. Den skapar dessutom ett kvalitativt forum för gemensam förståelse, samarbete och problemlösning för alla i samhället. Författarens egen erfarenhet är att många problem i näringslivet har lösts med en värdegrund med rötter i den för många kända ”Bedömandemallen”.
2. Den ger en bra integration och förståelse mellan dem som kommer från städer och dem som kommer från landet och mellan de nya svenskarna.
3. Den skapar en förståelse för viktiga delar av samhället bland både män och kvinnor och det skapar en bättre förståelse mellan män och kvinnor,
4. Den är fostrande. Vi kan kalla det vad vi vill, men många ungdomar fick under värnpliktstiden en kompletterande uppfostran vid sidan av hemmet, där det ställdes andra krav, som tänjde tidigare

gränser och som – i efterhand – ökade självkänslan hos många.

En bred samhällslösning

Lösningen bör vara en samhällsplikt för män och kvinnor. Inför allmän mönstring för alla, män och kvinnor vid myndig ålder, med uttagning och plikt att göra militärtjänst inom Försvarsmakten, om man inte har ömmande skäl, alternativt nationell eller internationell tjänst under motsvarande tid. Nationellt kan det ske med praktiktjänster inom vård, skola omsorg. Patienterna skulle få bättre omsorg. Äldre på äldreboende eller i hemmet skulle få bättre service. Tillgången på vikarier eller stödpersonal i skolan skulle öka. Ungdomsarbetslösheten skulle dessutom minska. Internationellt kan det ske på frivillig grund i regi av Försvarsmakten, eller inom hjälporganisationer som Röda Korset, Rädda barnen, Läkare utan Gränser eller i kyrkans eller Frikyrkornas regi.

Tänjbart försvar vid behov

Alla uthålliga system är flexibla och expanderbara. Alla system måste kunna växa. Och framgångsrika system behöver kunna anpassa sig och kunna växa fort. En företagsledare blir sannolikt inte långlivad om han föreslår en skrotning av ett flexibelt produktionssystem som tillverkar mellan 20 000 och 40 000 enheter och som på 24 timmar, 48 timmar eller en vecka kan ställas om att ha kapacitet på långt över 200 000 enheter, mot att han inför ett mer fast system, som till samma kostnad tillverkar högst hälften, d v s bara 10 000 enheter hela tiden, och som endast med mycket omfattande investeringar och m fl års förberedelser kan öka kapaciteten i någon avgörande omfattning.

Hegels teser om tes, antites och syntes ligger till grund för allt framåtskridande och för utveckling. Vi hade ett värnpliktsystem. Det tjänade oss väl. Vi införde antitesen med ett försvar med fast anställda. Det tjänade oss väl för internationella insatser. Men, det är inte kostnadsmässigt effektivt nu när vi har färre internationella insatser. Att det är dyrt med stående förband visste redan Gustav II Adolf och Karl X. De konstaterade att ”hären måste försörjas ur fiendens kornbodar.” Lyckligtvis har vi en annan inställning till förbandens användning idag, men den underliggande analysen levde kvar under beredskapsåren. Regeringen var då försiktig att kalla in alltför många beredskapsförband, eftersom kostnaden för produktionsbortfallet gjorde samhället sårbart.

En rimlig syntes vore en blandning av ett mindre antal stående förband med anställd personal och ett större antal förband med värnpliktig personal. De stående förbanden skulle tillgodose behoven av ett omedelbart tillgängligt ”kuppförsvaret”, ”övningstrupp” för befälsutbildning och för internationella övningar och insatser. Värnpliktsförbanden skulle utgöra stommen i krigsorganisationen.

Stegen mot balans och flexibilitet

Aktivera pliktlagen. Låt de kontinuerligt anställda krigsplaceras som befäl, soldater och sjömän efter avslutad tjänstgöring. Gör om de tidvis anställda soldaternas och sjömannens kontrakt till pliktavtal, när nuvarande kontrakt faller ut. Vi kan ”redan nu” agera och krigsplacera befintliga insats- och värnpliktsoldater i förband. Det är ett akut behov. Något måste snabbt göras åt förmågan i närtid.

En tänkt struktur i armen bygger på vapensystemen stridsvagn 122, stridsfordon 90

och artilleriets Archer-pjäser. (Vi kan troligen även köpa Norges avbeställda Archer till ett bra pris.) Nu kompletteras systemen med luftvärn med kort räckvidd Fortfarande saknas höghöjdsluftvärn, ny bromateriel samt bataljonsartilleri som granatkastarsystemet AMOS.

Armens anfallsstyrka skulle bestå av två mekaniserade brigader med 60 stycken stridsvagn 122 vardera. Varje brigad kan ha tre pansarbataljoner och tre understödsbataljoner (artilleri, ingenjör och underhåll.) De kostar sammanlagt 4,3 miljarder SEK om året av armens uppskattade förbandskostnad på 11 miljarder SEK, baserat på en kostnad på 350 miljoner SEK för en bataljon med värnpliktiga soldater.

Det finns en flexibel förbandsstruktur i de territoriella försvarsbataljonerna. Värdet av dessa förband är högt. Det finns 40 hemvärnsbataljoner med olika grad av bemanning. De är inte fullbemannade. De bildar en bra bas att bygga vidare på. De har kanske hälften så höga materialkostnader. Kostnaden för personal och material är sannolikt långt under 230 miljoner SEK för en hemvärns- eller territorialförsvarsbataljon. För 6,5 miljarder kan FM finansiera 25 bataljoner och organisera dem i 5 lätta mekaniserade brigader med tre stridande och två understödjande bataljoner i varje brigad. Brigaderna får en kaderledning. Dessa kaderbrigader skulle på medellång tid kunna växlas upp och bli fullvärdiga brigader med tillgång till alla understödsförband.

Med denna fokuserade inriktning så kommer vi få fler ”skalfördelar”, tack vare färre typförband och fler förband per förbandstyp. Stora besparingar finns inom utbildning, anskaffning, och underhåll. Det finns andra indirekta effekter baserat på jämförelser och lärande över tiden. Dessa besparingar sänker både uppsättnings- och produktionskostnaderna. Besparingarna kan delvis finansiera

anskaffning av gränssättande artillerisystem, ingenjörssystem luftvärnssystem och underhåll som Försvarsberedningen förordar.

Sammanlagt bör Försvarsmakten kunna organisera sju brigader, varav två mekaniserade brigader, med en liten kärna av anställda soldater. De mekaniserade brigaderna utbildas i Skövde och Boden. Övriga brigader utgångsgrupperas/förrädsställs lämpligen i Norrland, i Stockholm, i Göteborg, i Skåne och på Gotland.

Mycket talar för två typer av förband: en mindre del *Stående förband*. De kallas internt inom Försvarsmakten för K-förband. De är bemannade med anställda soldater. De används för kuffförsvaret, incidentberedskap, övningstrupp, taktikutveckling, försöksverksamhet, deltagande i internationella övningar och för internationella insatser. Sammantaget skulle det för armén röra sig om ca två bataljoner. En kärna av *Mobiliseringsbara fältförband*. De kan bestå av två mekaniserade brigader (det finns stridsvagn 122 och stridsfordon 90 så det räcker). De bemannas med ett mindre antal heltidsanställda soldater och befäl, men framför allt av temporärt anställda soldater och framöver med värnpliktiga. Dessutom finns en större bas av mobiliseringsbara *Territorialförsvarsförband* eller hemvärnsförband. De bemannas med kontrakterade soldater tidigare värnpliktiga och framöver av nyutbildade värnpliktiga soldater. De är skraddarsydda för lokala uppgifter som flygfältsförsvaret, hamnförsvaret och basförsvaret. De bör organiseras utifrån sin uppgift och lyda under lokal chef, men ha en kaderledning på brigadnivå. De skulle bilda fem brigader. På längre sikt kan de tillföras ytterligare understödsförband som gör dem till fullvärdiga brigader.

Sveriges försvar har bra förutsättningar

Vi har ett öppet demokratiskt samhälle med en gemensam värdegrund och en hög moral. Vi är internationellt respekterade, kompetenta och har en hög bildningsnivå. Vi har en bra och i vissa avseenden en världsledande industri. Inom Försvarsmakten har flygvapnet en bra radartäckning. Sverige har ett bra och relativt starkt flygvapen, även om det finns brister. JAS D/E är i världsklass. Marinen har ett ubåtsvapen

i världsklass, men tyvärr en otillräcklig ubåtsjakt- och eskortförmåga. Problemet i armén är de höga personalkostnaderna. Det kostar för mycket att ha förband som inte används. Resultatet blir för få förband. För samma pengar skulle vi kunna få 2-3 gånger fler förband, eftersom en heltidsanställd soldat är sju gånger dyrare än en värnpliktsutbildad soldat, sett över en åttaårsperiod.

Författaren är företagsledare och RO/övers-
telöjtnant vid Livgardet.