



Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning

Per Olsson, Peter Bäckström, Mattias Johansson,
Jens Lehman, Jens Lusua, Maria Ädel &
Josefin Öhrn-Lundin

Per Olsson, Peter Bäckström, Mattias
Johansson, Jens Lehman, Jens Lusua, Maria
Ädel & Josefin Öhrn-Lundin

Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personal- försörjning

Bild/Cover: Mats Carlsson/Försvarmakten

Titel	Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning
Title	Structural Challenges within the Swedish Military Supply of Personnel and Materiel
Rapportnr/Report no	FOI-R--4593--SE
Månad/Month	Maj
Utgivningsår/Year	2018
Sidor/Pages	39 p
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	6. Metod- och utredningsstöd
FoT-område	Ej FoT
Projektnr/Project no	A18107
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Denna studie beskriver och problematiserar ett antal strukturella utmaningar för Sveriges militära försvar med avseende på dess materiel- och personalförsörjning. Inom materielförsörjningen identifierar studien att det snabbt föränderliga omvärldsläget ökar behovet av handlingsutrymme vid avvägning mellan kvalitet, kostnad och tid under materielens livscykel. Det finns också ett behov av att skapa ökad tillgänglighet genom snabb anpassning av materiel och tillgång på mängd- och reservmateriel. Vidare behövs en tydligare avgränsning av de väsentliga säkerhetsintressenas innebörd för att minska risken för ökade kostnader. Av planeringsskäl är det viktigt att vara tydlig kring skillnaden mellan prestandadriven kostnadsutveckling och inflation samt att Försvarsprisindex speglar försvarets specifika förutsättningar för att undvika felaktig pris-kompensation. Sverige har en relativt hög omsättningstakt av stridsflygplan jämfört med andra nordiska länderna. Beträffande ubåtar och ytstridsfartyg har Sverige fler parallella klasser av med färre plattformar per klass i förhållande till jämförbara länder. Båda fallen medför risker för ökade kostnader.

Inom den militära personalförsörjningen identifierar studien att säkerställandet av tillgången på yrkesofficerare utgör en mycket stor utmaning för Försvarsmakten, såväl i nuläget som på sikt. Även om återinförandet av värnplikt utgör ett viktigt verktyg för att fylla antalet utbildningsplatser på den militära grundutbildningen krävs att en stor andel värnpliktiga frivilligt fortsätter inom Försvarsmakten. Detta är en viktig förutsättning för att de anställda personalkategorierna ska kunna försörjas över tid. Samtidigt identifieras en mängd gränssättande faktorer för en utökad volym på den militära grundutbildningen, exempelvis tillgången på instruktörer och utbildningsmateriel, men även mönstringskapacitet. Vidare har den frivilliga rekryteringen av kvinnor till försvaret alltför varit svag.

Krigsförbandens operativa förmåga är en avgörande förutsättning för landets försvar. För att kunna vidmakthålla och bygga upp förmåga över tid krävs samordning mellan personal- och materielförsörjningen. En sådan förmågeuppbyggnad måste balanseras mot krav på beredskap och tillgänglighet. Därmed blir det nödvändigt med väl avvägda prioriteringar för att uppnå operativ förmåga på såväl kort som lång sikt.

Nyckelord: *Materiel, personal, prioritering, handlingsutrymme, kostnad, inflation, omsättningstakt, officerare, värnplikt, rekrytering*

Summary

This study describes and problematizes a number of structural challenges for the Swedish military defence with regards to its supply of materiel and personnel. Within materiel supply the study identifies that the rapidly changing international security environment increases the need of room to manoeuvre in the balance between quality, cost and time during the life cycle of materiel. There is also a need to create increased availability through quick adaptation of materiel and access to military stock and reserve materiel. Furthermore, a clearly delimited definition of essential security interests is needed in order to reduce the risk of increased costs. In order to facilitate planning it is important to distinguish between performance driven cost development and inflation. The Swedish Defence Price Index also needs to mirror the defence specific conditions in order to avoid incorrect price compensation. Sweden has a relative high replacement rate of multirole fighters compared to other Nordic countries. Concerning submarines and surface vessels Sweden has multiple parallel classes with fewer platforms in relations to comparable countries. Both cases include risks of increased costs.

Within the military personnel supply the study identifies that ensuring the supply of professional officers presents a significant challenge to the Armed Forces, both presently and long term. Even if the reinstated conscription constitutes an important tool to fill the ranks within the military basic education a large share of conscripts still need to voluntarily continue within the Armed Forces. This is an important prerequisite for the contracted personnel categories to be supplied over time. In addition, a number of limiting factors for an increased military basic education volume has been identified, for instance the access to instructors and education materiel, but also recruitment capacity. Furthermore, the voluntary recruitment of women shows continued weaknesses.

The operative capability of military units is a decisive prerequisite for the country's defence. In order to be able to build capability over time coordination between personnel and materiel supply is needed. Such a build-up of capability must be balanced in relation to demands on readiness and availability. Therefore, it will become necessary to make well balanced priorities in order to strengthen operative capability in the short as well as in the long term.

Keywords: Materiel, personnel, prioritisation, room to manoeuvre, cost, inflation, replacement rate, officers, conscription, recruitment

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Behov av stärkt försvarsförmåga	7
1.2	Studiens upplägg	7
2	Materieförsörjningens utmaningar	8
2.1	Strategiska utmaningar	8
2.1.1	En omvärld i förändring kräver större handlingsutrymme	9
2.1.2	Omställningen till nationellt försvar medför nya behov	10
2.1.3	Viktigt med mängdmateriel och reservmateriel.....	10
2.1.4	Otydlig avgränsning av väsentliga säkerhetsintressen.....	10
2.2	Kostnadsutveckling	11
2.2.1	Omställningen till nationellt försvar medför kostnader	12
2.2.2	Skillnad mellan kostnadsutveckling och inflation	12
2.2.3	Försvarsspecifik inflation.....	13
2.2.4	Försvarsprisindex (FPI) konstruktion	13
2.3	Omsättningstakt för större materielsystem	14
2.3.1	Omsättningstakt av stridsflygplan	14
2.3.2	Omsättningstakt av ytstridsfartyg och ubåtar.....	15
2.3.3	Omsättningstakt av stridsvagnar och stridsfordon.....	16
3	Personalförsörjningens utmaningar	17
3.1	Beskrivning av Försvarsmaktens personalsystem.....	17
3.2	Den framtida tillgången på yrkesofficerare	19
3.2.1	Tillgången på officerare	20
3.2.2	Tillgången på specialistofficerare	22
3.2.3	Räcker de planerade utbildningsvolymerna?.....	22
3.3	Det frivilliga engagemanget efter värnpliktens återkomst.....	23
3.4	Flaskhalsar vid en ökad grundutbildningsvolym	25
3.4.1	Gränssättande faktorer	25
3.4.2	Befälstäthet och utbildningsvolym	27
3.5	Rekryteringen av kvinnor	28
4	Avslutande reflektioner	31
4.1	Identifierade utmaningar	31
4.2	Behov av samordning mellan materiel- och personalförsörjning....	32
4.3	Behov av att prioritera resurser.....	32
5	Referenser	34
	Bilaga 1	38
	Bilaga 2	39

1 Inledning

Denna studie är initierad av Försvarsberedningen och har genomförts av FOI på uppdrag av Försvarsdepartementet. Studien syftar till att beskriva och problematisera ett antal strukturella utmaningar för Sveriges militära försvar med avseende på materiel- och personalförsörjning. Att identifiera och hantera utmaningar inom dessa områden är avgörande för att säkerställa försvarets operativa förmåga över tid. Studien är tänkt att såväl sammanfatta som komplettera tidigare forskning och befintliga utredningar som behandlar Sveriges militära materiel- och personalförsörjning.

Inom materielförsörjningsområdet behandlar studien aspekter rörande ett antal strategiska utmaningar. Vidare problematiseras försvarets kostnadsutveckling och omsättningstakt av större materielsystem. Inom personalförsörjningsområdet problematiseras tillgången på yrkesofficerare, behovet av frivilligt engagemang, gränssättande faktorer vid en ökad grundutbildningsvolym samt rekryteringen av kvinnor till försvaret. De utmaningar som denna studie identifierat blir allt viktigare i ljuset av det ständigt förändrade omvärldsläget och de krav som detta ställer på försvarets militära förmåga.

1.1 Behov av stärkt försvarsförmåga

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har försämrats, främst till följd av Rysslands vilja och ökade förmåga att använda militära maktmedel för att uppnå sina politiska mål. För svensk del har denna utveckling lett till ett förnyat fokus på förmågan till nationellt försvar och ett möjligt behov av fler krigsförband samt utökade personal- och materielvolym. Detta efter en längre period då förmågan till internationella insatser utgjorde fokus för det svenska försvaret. Regeringen har identifierat en stärkt operativ förmåga bland krigsförbanden och en säkerställd samlad förmåga i totalförsvaret som den enskilt viktigaste uppgiften under perioden 2016 till 2020 (Prop. 2014/15: 109).

1.2 Studiens upplägg

Studien genomfördes från februari till april 2018 och fokuserar på utmaningar av strukturell karaktär, det vill säga utmaningar som befinner sig på en relativt övergripande nivå. Studien fokuserar på Försvarsmakten, även om andra myndigheter berörs. Vidare ligger fokus på utmaningar inom det militära försvarets nuvarande förhållanden, men även konsekvenser för framtiden berörs. Arbetet har bedrivits inom två arbetsgrupper, en för materieförsörjning och en för personalförsörjning.

Kapitel 2 behandlar strukturella utmaningar för försvarets materielförsörjning vilket innefattar strategiska avvägningar, väsentliga säkerhetsintressen, kostnadsutveckling och omsättningstakt av större materielsystem.

Kapitel 3 behandlar utmaningar för försvarets personalförsörjning. Kapitlet beskriver och problematiserar tillgången på yrkesofficerare, behovet av frivilligt engagemang, gränssättande faktorer vid en ökad grundutbildningsvolym samt rekryteringen av kvinnor till försvaret.

Kapitel 4 sammanfattar de huvudsakliga resultaten från studien samt reflekterar kring behovet av samverkan mellan materiel- och personalförsörjning samt nödvändigheten av göra väl avvägda prioriteringar för att uppnå operativ förmåga på såväl kort som lång sikt.

Delar av underlaget till denna studie baseras på tidigare forskning vid FOI. Andra delar baseras på informationsinhämtning från årsredovisningar, databaser, andra öppna källor och intervjuer specifikt för den här studien.

2 Materieförsörjningens utmaningar

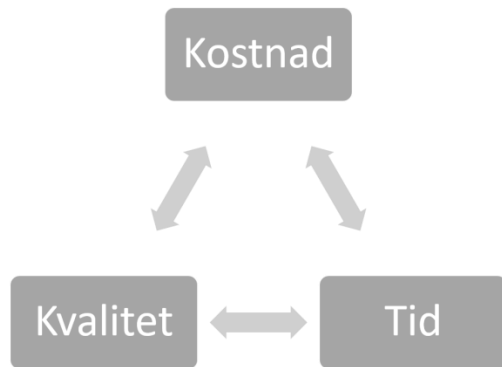
Utmaningarna inom försvarets materieförsörjning är till stor del kända, bland annat genom tidigare FOI-rapporter. Utredningen *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) tar också upp flera utmaningar inom materieförsörjningen, exempelvis redogör utredningen för behovet av ökade resurser för att stärka Försvarsmaktens operativa förmåga. Den föreslår också prioriteringar vid oförändrade ekonomiska ramar. Utredningen *Logistik för högre försvarsberedskap* (SOU 2016:88) belyste otydligheter i ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk samt lämnade förslag på hur den samlade materiel- och logistikförsörjningen bör utformas. Vidare har regeringen konstaterat att materieluppfyllnad varierar mellan krigsförbanden och har också identifierat brister som begränsar förmågan för flera förband, både när det gäller dimensionerande materiel och förnödenhetsförsörjning (Prop. 2017/18:1).

Den främsta utmaningen inom försvarets materieförsörjning utgörs av obalansen mellan omfattande framtida materielanskaffningsbehov och finansieringen av dessa som belysts i bland annat utredningen *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*. Detta kapitel syftar inte till att återge denna utmaning i detalj, istället lyfts ett antal utmaningar och aspekter som komplicerar möjligheten att åtgärda obalansen mellan behov och resurser. Sammanfattningsvis har följande aspekter identifierats som viktiga utmaningar för försvarets materieförsörjning:

- Omställningen från internationella insatser till nationellt försvar kan medföra ökade kostnader eftersom behov och krav på materielen förändras. Omställningen skapar dessutom behov av ett större handlingsutrymme kring avvägningen mellan kostnad, kvalitet och tid vid anskaffning och anpassning av materielsystem.
- Det saknas en tydlig avgränsning av begreppet väsentliga säkerhetsintressen, vilket skapar en otydlighet som i sin tur riskerar att leda till ökade kostnader och gör det svårt att bedöma inverkan på materielanslaget.
- Av planeringsskäl är det viktigt att vara tydlig kring skillnaden mellan prestanda-driven kostnadsutveckling och inflation. Det finns även en risk att Försvarsmakten kompenseras felaktigt ifall Försvarsprisindex (FPI) bygger på delindex som inte speglar försvarets specifika inflation.
- Sverige uppvisar en relativt hög omsättningstakt av stridsflygplan jämfört med andra nordiska länder. Sverige uppvisar däremot inte någon högre omsättningstakt av ytstridsfartyg och ubåtar, men har flera parallella klasser med färre plattformar i förhållande till jämförbara länder. Båda fallen riskerar att vara kostnadsdrivande.

2.1 Strategiska utmaningar

Utöver det försämrade säkerhetsläget som beskrivits ovan påverkas försvarets materielbehov och -krav av omvärldens generella teknologikutveckling. Utveckling och anskaffning av materiel är beroende av egen, samarbetspartners och/eller en potentiell motståndares tillgång till teknologi. Dessa förändringar är något Försvarsmakten måste förhålla sig till för att upprätthålla den relativa militära förmågan över tid. Det handlar dels om att förhålla sig till den pågående utvecklingen inom kända teknologiområden och dels om att försöka förutse teknologier av framtida betydelse för den militära förmågan. Detta skapar komplexa planeringsförutsättningar inom försvarets materieförsörjning och ställer krav på större handlingsutrymme i avvägningen mellan faktorerna kostnad, kvalitet och tid. Dessa faktorer, som illustreras i Figur 1 nedan, är förknippade med olika typer av risker och behöver balanseras mot varandra.



Figur 1. Avvägning mellan kvalitet, kostnad och tid

Kvalitet avser främst krav på materielsystemens prestanda, funktionsduglighet och hållbarhet. Ju mer omfattande kvalitetskrav som ställs på ett system desto högre kostnader och leveranstider innebär det vanligtvis. *Kostnad* avser den totala kostnaden för ett materielsystem över sin livscykel, det vill säga från ett materielsystems förmågeutveckling till avveckling. Ett fokus på lägre kostnader vid anskaffning av materiel kan innebära avkall på kvalitet samt i vissa fall även längre ledtider. Exempelvis kan det handla om längre ledtider under den senare delen av livscykeln till följd av anpassningsbehov. *Tid* avser här materiels faktiska ledtid över livscykeln, alltså från förmågeutveckling till avveckling. Men tid är också relevant i avseendet att leverans sker vid rätt tidpunkt. Ju snabbare en anskaffning måste ske desto mindre förutsättningar finns för specifika krav. Tid och kostnad samverkar ofta, men fokus på snabb anskaffning kan bland annat innebära begränsade möjligheter att hitta den mest kostnadseffektiva lösningen eller den bäst utformade enligt ställda prestandakrav. Vid planering av ett materielsystem behöver samtliga faktorer beaktas. I en snabbt föränderlig omvärld ställs högre krav på ett större handlingsutrymme kring hur de olika faktorerna ska prioriteras i förhållande till varandra i olika situationer.

2.1.1 En omvärld i förändring kräver större handlingsutrymme

Den svenska materielförsörjningen tar sin utgångspunkt i de principer som framgår i regeringens försvarspolitiska inriktning (Prop. 2014/15:109). Försvarsmakten och Försvarets materielverk förhåller sig till dessa principer genom myndigheternas gemensamma materielförsörjningsstrategi (Försvarsmakten 2007). Såväl principerna som strategin har som utgångspunkt att materielförsörjningen ska bidra till krigsförbandens operativa förmåga. Detta bör i första hand åstadkommas genom att använda och vidmakthålla befintlig materiel. I andra hand bör nyanskaffning ske genom öppen upphandling och utgå från på marknaden befintlig och beprövad materiel. I tredje hand ska nyutveckling ske.

Både regeringens principer och myndigheternas materielförsörjningsstrategi medger ett mått av handlingsutrymme kring den ovan nämnda prioriteringsordningen. De togs dock fram i en tid då säkerhetsläget i Sveriges närområde var mer gynnsamt. De flesta metoder som beskrivs i materielförsörjningsstrategin är kopplade till materiels kostnadseffektivitet och bidrag till försvarets operativa förmåga (Axelson m.fl. 2011). Det försämrade säkerhetsläget gör på inget sätt dessa faktorer mindre viktiga, men det ställer ökade krav på krigsförbandens beredskap och tillgänglighet, vilket i sin tur gör det viktigt för Försvarsmakten att snabbt kunna tillföra nya förmågor eller förbättra befintliga. För att kunna möta dessa krav behöver försvarsmyndigheterna tillämpa principerna på ett sådant sätt att de uppnår ett större handlingsutrymme kring prioriteringar mellan faktorerna *kvalitet*, *tid* och *kostnad*. Detta gäller inte enbart vid anskaffning utan under materiels hela livscykel.

2.1.2 Omställningen till nationellt försvar medför nya behov

En ytterligare aspekt av omställningen från internationella insatser till nationellt försvar är att flera materielsystem anskaffades under en tid då andra förutsättningar gällde för det militära försvaret. Det finns därmed en risk att kravställningen för dessa system inte är optimerade för det nationella försvarets behov. Detta kan i sin tur komma att skapa behov av kompletterande anskaffningar och snabb anpassning av redan anskaffade materielsystem för att bättre möta det nationella försvarets behov. Axelson m.fl. (2016b) belyser problemet kring hur Försvarsmakten snabbt ska kunna anpassa sina mest kritiska materielsystem på ett kvalitetssäkrat och kostnadseffektivt sätt. Snabb anpassning kan behöva ske för olika materiel men även på olika systemnivåer samt inom olika tidshorisonter beroende på vilka behov och tekniska möjligheter som finns tillgängliga. Snabb anpassning av materielsystem blir därmed en central fråga för att snabbt stärka krigsförbandens tillgänglighet och operativa förmåga.

2.1.3 Viktigt med mängdmateriel och reservmateriel

En viktig förutsättning för krigsförbandens tillgänglighet och operativa förmåga är tillgången på mängdmateriel då denna typ av materiel utgör grunden för soldaternas och sjömäns möjlighet att öva samt att genomföra daglig verksamhet. Mängdmateriel kan exempelvis innefatta personlig utrustning, sambandsmateriel, eldhandvapen och ammunition. Idag finns stora behov av denna typ av materiel, särskilt bland markstridskrafterna (SOU 2018:7). De problem som idag finns när det kommer till mängdmateriel är att nuvarande försörjningskedjor är anpassade till fredstida normaldrift. Försvarsmyndigheterna saknar en kvalitetssäkrad process som är tillräckligt flexibel för att hantera snabba upphandlingar och inköp vid olika typer av hotnivåer. (Schröder m.fl. 2016) Reservmaterielsförsörjningen är tillika viktig för materielsystemens tillgänglighet och krigsförbandens operativa förmåga. Området möter snarlika utmaningar som mängdmateriel (Axelson m.fl. 2016a).

2.1.4 Otydlig avgränsning av väsentliga säkerhetsintressen

I syfte att över tid säkerställa förmågor viktiga för den nationella säkerheten har regeringen identifierat tre för Sverige väsentliga säkerhetsintressen. Dessa består av stridsflygförmågan (Prop. 2013/14:1) och undervattensförmågan (Prop. 2013/2014:99) samt integritetskritiska delar av ledningssystemområdet, såsom sensorer, telekrig och krypto (Prop. 2017/18:1). Regeringen pekar också på vikten av att industriell och teknisk kompetens kopplat till de väsentliga säkerhetsintressena bibehålls och utvecklas men att det ska ske rationellt med hänsyn till krigsduglighet och kostnadseffektivitet (Statsrådsberedningen 2017).

Begreppet väsentliga säkerhetsintressen har sitt ursprung i *Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (EU 2012), Artikel 346. Där används det för att medlemsländerna ska kunna medges undantag från unionens konkurrenslagstiftning beträffande upphandlingar som rör militär materiel. Dessa upphandlingar ska vara kopplade till nationell säkerhet och måste uppfylla vissa krav. I svensk lagstiftning har denna möjlighet till undantag integrerats i *Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet* (2011:1029).

Att Sverige har utvidgat begreppet väsentliga säkerhetsintressen till att innefatta hela förmågor ger visst handlingsutrymme kring vilka upphandlingar som ska undantas inom de identifierade förmågorna, men gör det samtidigt svårt att avgränsa de väsentliga säkerhetsintressena. Detta medför att anskaffningskostnaden för de väsentliga säkerhetsintressena vars upphandlingar kan bli föremål för undantag från konkurrenslagstiftning blir svåra att beräkna. Exempelvis utgör i nuläget anskaffningen av nya stridsflygplan och ubåtar minst en tredjedel av försvarets inplanerade materielanskaffningskostnad för stridsflyg- och

undervattensförmågan mellan 2017 och 2030 (SOU 2018:7)¹. Men dessa anskaffningar utgör potentiellt endast en del av de anskaffningar som skulle kunna göras inom ramen för de väsentliga säkerhetsintressena och därmed bli föremål för undantag enligt EU:s lagstiftning.

En annan aspekt är svårigheten kring hur begreppet förmåga i sig ska avgränsas och hur förmåga ska säkerställas över tid. Exempelvis pekar Axelson m.fl. (2018) på att det finns många olika aspekter att ta hänsyn till för att säkerställa undervattensförmågan över tid. Det handlar bland annat om landets förutsättningar för att långsiktigt ha resurser för att utbilda och sysselsätta ingenjörer, säkerställa tillgången på officerare, skapa forskningsmiljöer för att främja samverkan och kunskapsutbyte mellan olika aktörer samt att stärka landets innovationskraft. Till detta kommer även andra förutsättningar för att skapa förmåga så som infrastruktur och logistik. I och med att förmågan är större än själva upphandlingarna är också kostnaderna sannolikt mer omfattande än de som enbart relaterar till dessa upphandlingar.

Frågan kring hur nyttan och kostnaden av väsentliga säkerhetsintressen ska beräknas har tagits upp tidigare. Bland annat föreslår utredningen *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) att regeringen redovisar i budgetpropositionerna till riksdagen vad som budgeteras under de olika anslagen för stridsflygförmågan och undervattensförmågan. Dessutom föreslår utredningen en översyn för att klarlägga innebörden av och kostnaderna för de väsentliga säkerhetsintressena.

Denna studie har pekat på utmaningar kring avgränsningen av väsentliga säkerhetsintressen som bör hanteras innan en sådan översyn. Otydligheten kring innebörden av begreppet väsentliga säkerhetsintressen och avgränsning av de identifierade förmågorna försvårar en uppskattning av nyttan och kostnaden av dessa. Det blir därmed svårt att förutse de väsentliga säkerhetsintressenas fullständiga inverkan på materielanslaget.

2.2 Kostnadsutveckling

Utmaningar kring försvarets kostnadsutveckling har lyfts i flera tidigare rapporter från FOI. Bland annat aspekten att kostnaden för militära materielssystem tenderar att öka i takt med att dessa blir alltmer komplexa. Ökade anskaffningskostnader är särskilt tydliga i samband med generationsskiftet av materielssystem (Nordlund m.fl. 2016). En annan utmaning inom området är att det finns en tendens till kortare tekniska livscyklar på delsystems nivå, vilket framförallt är ett resultat av den snabba utvecklingen inom elektronik och mjukvara (SOU 2018:7). Utvecklingen kan öka behovet av att uppgradera system även inom en generation, vilket i sin tur skulle kunna leda till högre kostnader. En annan kostnadsdrivande faktor är behovet av att upprätthålla den relativa militära förmågan över tid och är därmed kopplad till en potentiell motståndares teknologiutveckling. Det är dessutom inte enbart materielens anskaffningskostnader som ökar. Samma trend syns för vidmakthållande och underhåll (SOU 2018:7). En bidragande orsak till denna utveckling är att det idag finns färre enheter av varje materielssystem och dessa används i större utsträckning nu jämfört med tidigare.

Försvarets kostnader påverkas av pris- och prestandautvecklingen. Staten ska kompensera Försvarmakten för inflation, men utmaningen ligger i att urskilja inflation i form av ren prisutveckling från den kostnadsutveckling som drivs av prestanda. Därmed finns en risk för att Försvarmakten under- eller överkompenseras. För att reda ut hur inflationen bäst kan estimeras föreslår denna studie en översyn av det verktyg som idag används för att prisomräkna försvarsanslaget, Försvarsprisindex (FPI).

Ytterligare en utmaning är att planerade anskaffningar ofta blir dyrare än beräknat. FOI har i tidigare studier undersökt potentiella bakomliggande faktorer för detta. Nordlund m.fl. (2015) diskuterar bland annat begreppet ”planning fallacy”, vilket innebär att det i

¹ Eftersom utredningen endast inkluderar kostnader för systemen stridsflyg och ubåt, men inte den fullständiga kostnaden för hela stridsflyg- och undervattensförmågan, är denna andel sannolikt större.

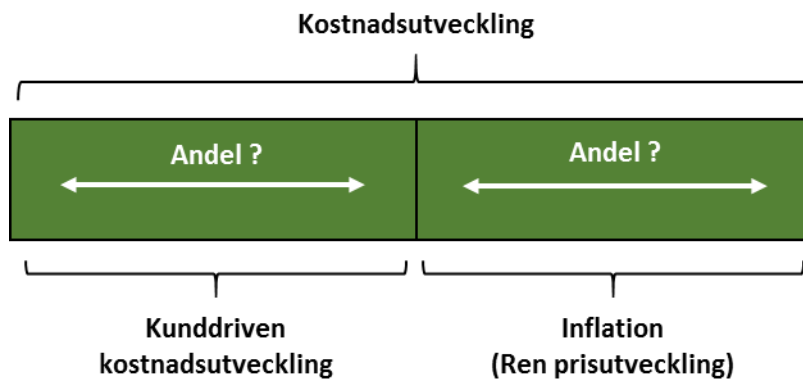
planeringen fokuseras på detaljerna i nuvarande problem istället för att beakta tidigare erfarenheter. Det kan handla om att förseningar inträffar på grund av oförutsedda händelser. Ett annat begrepp som tas upp är ”optimism bias” som innebär felvärdering av risk och att besluten som tas är mer optimistiska än realistiska. Tidigare studier har inte med säkerhet kunnat påvisa att så är fallet för den svenska materielförsörjningen, men generellt bör det beaktas. Valutarisk är ytterligare en faktor som kan leda till att förutsättningar för planeringen förändras, även detta är viktigt att ta hänsyn till.

2.2.1 Omställningen till nationellt försvar medför kostnader

Omställningen från internationella insatser till nationellt försvar innebär anskaffningsbehov av en annan typ av materielsystem. Materiel som anskaffades under perioden med internationella insatser var av naturliga skäl anpassade efter de förmågekrav som rådde då. Återgången till ett nationellt inriktat försvar medför ett behov av att stärka områden som nedprioriterats sedan början på 2000-talet, vilket innefattar ett antal kostsamma system. Däribland pågående anskaffningar av nya stridsflygplan, ubåtar och luftvärn samt vidmakthållande av äldre ubåtar, stridsvagnar och stridsfordon (SOU:2018:7).

2.2.2 Skillnad mellan kostnadsutveckling och inflation

Det är viktigt att skilja på begreppen kostnadsutveckling och inflation då de två begreppen inte är synonyma. Inflation utgör ren prisutveckling och är en del av kostnadsutveckling. Blandas begreppen ihop finns en risk att fokus hamnar fel i diskussionen kring priskompensation. Den totala kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel kan grovt delas in i två delar, dels kunddriven kostnadsutveckling och dels inflation. Kunddriven kostnadsutveckling drivs av försvarets behov att möta såväl en förändring i en potentiell motståndares militära förmåga som omvärldens generella teknologikutveckling. Inflation är den del av kostnadsutvecklingen som inte förklaras av förändrad kvalitet eller prestanda.



Figur 2. Skillnad mellan kostnadsutveckling, kunddriven kostnadsutveckling och inflation

Problemet kring begreppet kostnadsutveckling är att det i nuläget inte finns någon vedertagen metod för att mäta de prestandaförändringar som ligger till grund för den kunddrivna kostnadsutvecklingen.² Eftersom den kunddrivna kostnadsutvecklingen inte går att bestämma går det inte heller att bestämma den andel av den totala kostnadsutvecklingen

² Försök att estimerar prestanda med proxyvariabler (en variabel som ersätter det värde man egentligen vill estimerar) som vikt, höjd, längd och hastighet har gjorts av bland annat Hove & Lillekvelland (2014) på norska FFI och den amerikanske försvarsekonomen Stan Horowitz m.fl. (2016). Försök att utveckla mer exakta prestandaestimater har gjorts av Helge Löfstedt (2002) och det pågår ett arbete inom området vid FOI.

som utgörs av inflation. Även om prestandan skulle gå att mäta och värdera mellan system är prisinformationen inte alltid tillgänglig för militär materiel.

Eftersom inflationen är svår att mäta blir det svårt att beräkna hur stor andel av den totala kostnadsutvecklingen som ska vara föremål för priskompensation. Inflationen beräknas med hjälp av prisindex som bland annat används för att räkna om anslagen inom de statliga myndigheterna. Försvarsprisindex (FPI), som förklaras mer ingående senare i detta avsnitt, är den metod som används för att mäta inflationen som är specifik för försvaret och används för att räkna om försvarsanslaget. Kunddriven kostnadsutveckling är inte föremål för priskompensation utan bör istället justeras genom anslagshöjningar med hänsyn till de förmågekrav som regering och riksdag ställer på Försvarmakten.

2.2.3 Försvarsspecifik inflation

Det finns många olika faktorer som bestämmer priset på en vara eller tjänst. Till exempel hur konkurrenssituationen ser ut på marknaden. Inom försvaret förekommer monopol- och oligopolmarknader, det vill säga att det ofta är få aktörer som utgör marknaden för militär materiel. I de fall där en stat vidtar åtgärder för att upprätthålla en industriell bas skulle i praktiken ett nationellt monopol kunna skapas. En annan situation är bilateralt monopol, där *en* köpare möter *en* säljare. En sådan situation tenderar att vara till säljarens fördel på grund av ineffektivitet och byråkrati inom myndigheter jämfört med privat sektors incitament av högre vinster och löner. Detta innebär att försvaret skulle kunna möta generellt högre priser jämfört med andra branscher där det finns fler konkurrerande aktörer (Nordlund m.fl. 2009).

Alla branscher och produktgrupper har olika prisutveckling och skulle optimalt prismätas med en branschspecifik varukorgssammansättning med en anpassad viktfordelning. Försvaret kan ses som en egen bransch med en specifik varukorgssammansättning, dels på grund av en avvikande inflationsutveckling i jämförelse med andra branscher men också på grund av begränsade möjligheter att substituera varor som anses blivit dyrare på grund av begränsad konkurrens. Med anledning av detta används begreppet *försvarsspecifik inflation*. Riksdagen har beslutat om en särskild metod för att beräkna försvarsspecifik inflation i syfte att priskompensera försvaret.

2.2.4 Försvarsprisindex (FPI) konstruktion

Försvarsprisindex (FPI) ska kompensera för den inflation försvaret möter. Den delkomponent inom FPI som kompenserar för prisförändringar inom materielanskaffning skulle optimalt estimeras med ett specifikt prisindex som mäter inflation på militär materiel. Ett sådant estimat finns dock inte tillgänglig. Istället används producent- och importprisindex, vilket skulle kunna vara de mest passande av tillgängliga prisindex. Däremot är det viktigt att vara medveten om avvägningarna vid användning av dessa. Ifall FPI avviker för mycket från den faktiska prisutvecklingen finns en risk att anslaget under- eller överkompenseras.

FPI består av delkomponenterna lönekostnader, lokaler/hyror, olja/drivmedel, inhemsk försvarsmateriel, importerad försvarsmateriel, forskning och utveckling samt övrigt (Nordlund m.fl. 2016). Varje komponent inom FPI har sin egen specifika prisutveckling och har således olika prisindex för omräkningen.

Tidigare studier har identifierat brister i konstruktionen av FPI. Till exempel kritiseras förändringar som gjordes i FPI 2012 på grund av att de inneburit en högre risk för underkompensation för prisutveckling på försvarsmateriel (Nordlund m.fl. 2014). Förändringen som skedde baserades på en översyn som gjordes av Ekonomistyrningsverket 2010 (ESV 2010:18). Innan förändringen korrigerades FPI till viss del för förändrade valutakurser. Valutakurser är en källa till osäkerhet eftersom anskaffningar inom försvaret ofta har långa ledtider. Valutaförändringar kan påverka försvarets ekonomi både positivt och negativt beroende på hur valutakursen förändras från avtalstidens början till att den sista transaktionen görs. Den tidigare konstruktionen av FPI använde också andra prisindex för

att mäta inflation för inhemsk försvarsmateriel.³ Sammantaget ligger problematiken med FPI i att det råder osäkerhet i huruvida de prisindex som ingår idag är de bäst lämpade för att spegla försvarets specifika varukorgssammansättning. I syfte att skapa klarhet i frågan föreslås här en fördjupningsstudie kring vilka tillgängliga prisindex som är bäst lämpade att representera FPI:s olika delkomponenter.

2.3 Omsättningstakt för större materielsystem

Materielsystem omsätts typisk då dessa når slutet på antingen sin tekniska eller operativa livslängd. I den här studien syftar teknisk livslängd på hur länge materielen är funktionsduglig medan operativ livslängd syftar på hur länge materielen bidrar till försvarets relativa militära förmåga. Ifall materielen inte längre är operativt relevant kan det finnas skäl till att avveckla materiel innan den nått slutet på sin tekniska livslängd, men det finns även säkerhetspolitiska och industripolitiska hänsynstaganden som kan påverka omsättningstakten. Andra faktorer kan göra att materielsystem avvecklas i förtid är exempelvis de minskningar av materielvolym som genomfördes av besparingsskäl efter det kalla krigets slut. Problemet med att materiel omsätts innan slutet på dess tekniska eller operativa livslängd är risken för ökade kostnader. Dels eftersom systemen måste ersättas och dels då generationsskiftet som regel innebär teknisk utveckling och en inlärningsperiod för tillverkaren.

I den här studien definieras omsättningstakt som tiden mellan införande i tjänst till avveckling. Urvalet består av de ekonomiskt stora materielsystemen stridsflygplan, ubåtar, ytstridsfartyg, stridsvagnar och stridsfordon. Detta i syfte att kunna ge en övergripande om än inte heltäckande bild. I sammanställningen nedan jämförs svenska materielsystem med liknande system, främst hos Sveriges grannländer. Anledningen är att dessa befinner sig i ett liknande säkerhetspolitiskt läge. Däremot skiljer sig förutsättningarna mellan länderna, till exempel har Sverige en betydligt större egen försvarsindustri och ländernas försvarssamarbeten skiljer sig åt. En alternativ ansats hade varit att studera länder med liknande försvarsindustriella förhållanden som Sverige, men detta görs inte här. I jämförelsen med stridsflygplan, stridsvagnar och stridsfordon inkluderas Norge, Finland och Danmark, för ytstridsfartyg inkluderas även Tyskland. För ubåtar inkluderas Norge och Tyskland medan Finland och Danmark exkluderas då de inte har ubåtar i tjänst. Det är inte enkelt att jämföra omsättningen av materielgenerationer då dessa typiskt innehåller flera versioner och uppdateringar, men studien har försökt vara så konsekvent som möjligt.

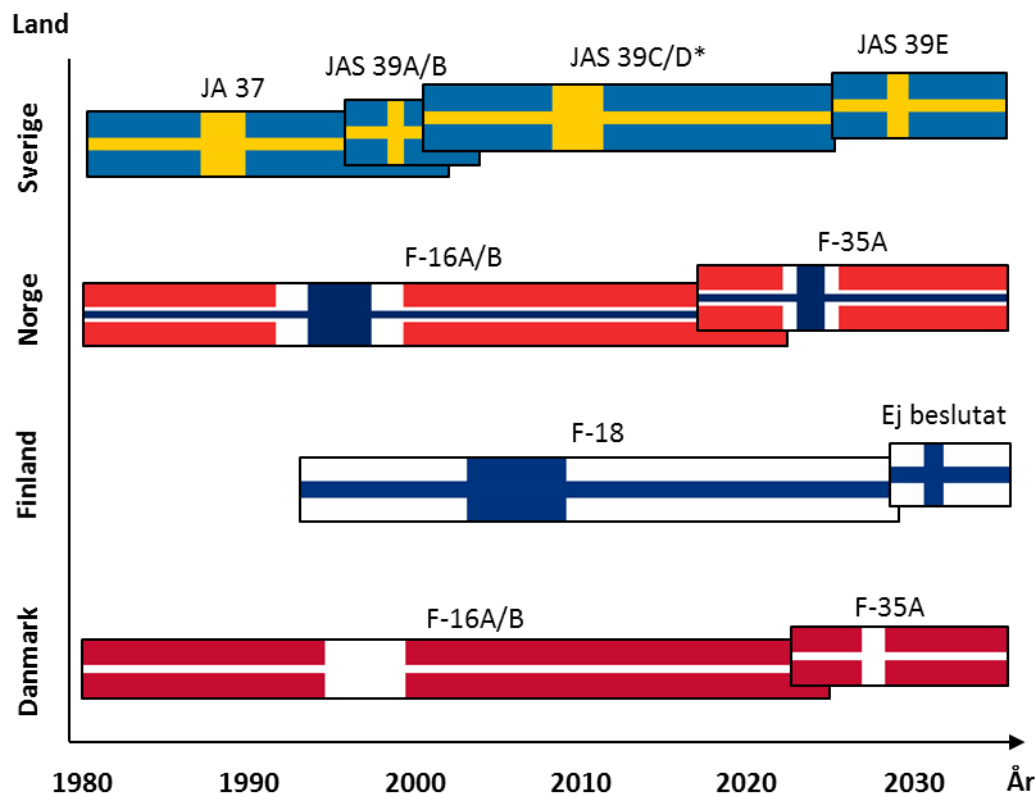
Sverige har hittills uppvisat en högre omsättningstakt avseende stridsflygplan än andra nordiska länder men för övriga system i denna studie är skillnaderna inte avsevärda. Däremot tas nya klasser av ubåtar och ytstridsfartyg i tjänst i snabbare takt jämfört med de andra länderna. För stridsvagnar och stridsfordon tycks inte Sverige avvika nämnvärt. Utredningen *Försvarets långsiktiga materielbehov* pekar på risken att upprätthållandet av de väsentliga säkerhetsintressena kan driva upp omsättningstakten för stridsflygplan och ubåtar (SOU 2018:7). Denna studie visar att svenska stridsflygplan och ubåtar särskilde sig redan innan stridsflygplansförmågan och undervattenförmågan identifierades som väsentliga säkerhetsintressen.

2.3.1 Omsättningstakt av stridsflygplan

Sverige tog den sista versionen av de inhemskt producerade *JA 37* i tjänst 1980 och avvecklade dessa efter 24 år (AEF 2015), se figur 3 nedan. *JAS 39A/B* togs i tjänst i mitten av 1990-talet och från 2002 infördes den uppgraderade versionen *JAS 39C/D*, varav omkring två tredjedelar nyttillverkade och runt en tredjedel var ombyggda A-plan. Sverige planerar att införa det nya stridsflygplanet *JAS 39E* till mitten av 2020-talet (Prop. 2014/15:109). De nyttillverkade C/D har då tjänstgjort i som mest 23 år medan de ombyggda A/B som mest

³ För den tidigare konstruktionen av FPI i sin helhet se Nordlund m.fl. (2009).

tjänstgjort i 29 år. Det är svårt att uttala sig om framtida omsättningstakter för stridsflygplan, dock förväntas *JAS 39E* vara i drift till efter 2040 (FMV 2016).



Figur 3. Omsättningstakt för stridsflygplan som införts efter 1980 bland nordiska länder

*Det är i nuläget oklart om och när JAS 39C/D kommer att avvecklas.

Norge tog sina *F-16A/B* i tjänst i början av 1980-talet och planerar att ersätta dessa innan 2021 med *F-35A* (The Aviationist 2018). Även Danmark tog sina *F-16A/B* i tjänst under tidigt 1980-tal och planerar att fasa ut dessa till 2024 då de ersätts av *F-35A* (FMI 2018). De båda ländernas *F-16*-flottor kommer därmed att ha haft en livslängd på omkring 40 år efter avveckling. Finland anskaffade sina *F-18* i början av 1990-talet och planerar att ersätta dessa mellan 2025 och 2030. De kommer då ha varit i tjänst nästan 40 år (Försvarsministeriet 2015).

2.3.2 Omsättningstakt av ytstridsfartyg och ubåtar

Sverige tycks inte omsätta ytstridsfartyg⁴ i snabbare takt än andra jämförbara länder. Här inkluderas även Tyskland då det är ett av få länder i närområdet som har korvetter. De danska korvetterna ur *Niels Juel*-klassen tjänstgjorde 30 år från 1979 (Berlingske 2015). Den tyska marinen tog sina *Gepard*-kustkorvetter i tjänst i början av 1980-talet, de fyra sista avvecklades också efter drygt 30 år (Naval Today 2016). Sveriges fyra *Göteborg*-korvetter togs i tjänst i början av 1990-talet (Försvarsmakten 2003), två av dessa är tänkta att modifieras efter nästan 30 års tjänst. *Visby*-korvetterna började konstrueras 1993 men togs i tjänst först mellan 2007 och 2015 (Försvarsmakten 2017a). Ifall *Visby*-korvetterna har samma tekniska livslängd som grannländers korvetter skulle de kunna tjänstgöra fram till 2040-talet. Däremot tog det lång tid att införa *Visby*-korvetterna, vilket ökar risken för att

⁴ I denna studie inkluderas ytstridsfartygen robotbåtar, korvetter och fregatter.

deras operativa relevans inte sträcker sig så långt fram i tiden. Under efterkrigstiden tycks Sverige därmed inte omsätta korvetter i snabbare takt än Tyskland och Danmark.

Vad gäller införandetakt av ytstridsfartyg ser bilden annorlunda ut. Vid jämförelse med andra nordiska länder, se tabell 6 i bilaga 1, verkar Sverige införa nya klasser i relativt snabb takt utan att fullt ut avveckla äldre klasser. Norge och Danmark avvecklar äldre klasser av fregatter i samma takt som nya införs. Även Finland införde två nya klasser av robotbåtar i samma takt som två äldre klasser avvecklades. Det är värt att notera att ländernas ytstridsfartyg skiljer sig åt i såväl storlek som uppdrag, vilket kan påverka utfallet.

Sverige omsätter ubåtar i ungefär samma takt som Norge och Tyskland, länder i närområdet som har ubåtar. Däremot införs nya klasser i snabbare takt och i mindre produktionsserier. Såväl Tyskland som Norge tycks omsätta hela sina klasser inom loppet av ett antal år, medan Sverige inför nya klasser i relativt snabb takt utan att avveckla de äldre. Detta tycks ha resulterat i fler klasser med färre plattformar per klass, vilket framgår av tabell 7 i bilaga 2.

Fördelen med att Sverige har en jämnare produktionstakt är att tekniska och industriella kompetenser längs hela materieförsörjningsprocessen kan upprätthållas. Nackdelen är att de fasta kostnaderna koncentreras till färre plattformar och skalfördelar uteblir. Det riskerar i sin tur att medföra högre styckkostnad eftersom de första fartygen i en produktionsserie är avsevärt mycket dyrare än de efterföljande. Detta då varje projekt har sin egen inlärningsperiod (Story, 2017).

2.3.3 Omsättningstakt av stridsvagnar och stridsfordon

Det är ingen större skillnad beträffande omsättningstakt mellan de nordiska länderna för stridsvagnar och stridsfordon⁵. De svenska *Centurion*-stridsvagnarna tjänstgjorde i runt 40 år medan *Stridsvagn 103* tjänstgjorde i omkring 30 år. Svenska *Stridsvagn 122* som anskaffades under sent 1990-tal genomgår renovering och planeras att vara i tjänst till åtminstone 2030 (Prop 2017/18:1). De norska *Leopard 1* tjänstgjorde i omkring 40 år (TV2 2011). De nuvarande norska *Leopard 2A4* anskaffades år 2000, genomgår uppgradering och planeras att kunna vara i tjänst till 2040-talet (Teknisk Ukeblad 2015). Danska *Leopard 1* tjänstgjorde i nära 30 år innan de togs ur tjänst 2005 (Pansermuseet 2018). Finland anskaffade *Leopard 2A4* under tidigt 2000-tal för att ersätta sovjetiska *T-72*-stridsvagnar (Defence Ministry 2002), de senare anskaffades under mitten av 1980-talet och tjänstgjorde därmed i omkring 20 år (IISS 1985).

Omsättningstakten för stridsfordon, inklusive pansarterrängbilar och bandvagnar, bland nordiska länder är mer komplicerad att beskriva. De stridsfordon och pansarterrängbilar som anskaffades under 1990-talet och 2000-talet är så pass nya att de ännu inte nått slutet på sin operativa livslängd. Innan stridsfordon och pansarterrängbilar infördes förlitade sig nordiska länder på bandvagnar för att transportera infanteri. Sverige har flera äldre bandvagnar från 1960-talet kvar i aktiv tjänst (Forsvarsmakten 2018f). Norge håller på att uppgradera sina bandvagnar, också från 1960-talet (Forsvaret 2018). Danmark är i färd med att omsätta sina bandvagnar från samma period med pansarterrängbilar (Defence Update 2015). Ingen av de nordiska länderna har fullt ut avvecklat sina bandvagnar från 1960-talet, vissa har även livstidsförlängt sina. I dagsläget använder Sverige, Norge, Danmark och Finland olika versioner av svenska stridsfordon och olika versioner av finska pansarterrängbilar (IISS 2017). Sverige anskaffade sina stridsfordon i mitten av 1990-talet och de genomgår för närvarande renovering, de planeras att vara i tjänst åtminstone till 2030 (Prop 2017/18:1). Norge är i färd med att renovera sina stridsfordon (Forsvaret 2014).

⁵ Både stridsvagnar och stridsfordon är bepansrade fordon, men stridsvagnar är generellt större med tyngre bepansring och beväpning. Stridsfordon används normalt sett främst för att transportera infanteri.

3 Personalförsörjningens utmaningar

Försvarsmaktens personalförsörjning har genomgått stora förändringar de senaste 20 åren. I takt med att den försvarspolitiska inriktningen gick från nationellt försvar till internationella insatser förändrades också inriktningen för den militära personalförsörjningen. Resultatet blev ett personalförsörjningssystem helt baserat på frivillighet. Samtidigt innebar införandet av ett flerbefälssystem och akademiseringen av officersutbildningen under 2000-talet att strukturen på den svenska officerskåren förändrades. Försämringar i den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde på senare år har dock medfört att en rad åtgärder genomförts som stegvis förändrat den frivilliga rekryteringen. Från och med 2018 genomförs återigen grundutbildning med värnplikt i Sverige. Den försvarspolitiska diskussionen pekar nu i riktning mot en ökad numerär omfattning på det svenska försvaret och en återgång till ett nationellt fokus. Det framgår inte minst av Försvarsmaktens senaste perspektivstudie, som föreslår en volymmässig utökning av den militära organisationen från dagens omkring 50 000 personer till nästan 120 000 personer år 2035 (Försvarsmakten 2018c: 6).

Syftet med detta kapitel är att identifiera och diskutera väsentliga utmaningar som den militära personalförsörjningen står inför idag och de kommande åren. Beskrivningarna tar sin huvudsakliga utgångspunkt i de utmaningar som finns i förhållande till Försvarsmaktens nuvarande organisation och görs utifrån ett personalflödesperspektiv. Studien har funnit att de viktigaste utmaningarna finns inom följande områden:

- Nuvarande utbildningsvolymerna för officerare understiger Försvarsmaktens långsiktiga behov givet dagens organisation
- En stor andel värnpliktiga som utbildas från och med 2018 måste frivilligt fortsätta i Försvarsmakten efter avslutad grundutbildning för att de anställda personalkategorierna ska kunna försörjas över tid givet dagens organisation
- Tillgången på personal, utbildnings- och övningsmateriel, infrastruktur, övnings- och skjutfält samt mönstringskapacitet utgör flaskhalsar för en utökad militär grundutbildning
- Den frivilliga rekryteringen av kvinnor till försvaret har varit svag

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av Försvarsmaktens personalsystem. Därefter diskuteras strukturella utmaningar inom den militära personalförsörjningen. Till att börja med identifieras några av de utmaningar som omgärdar försörjningen av yrkesofficerare. Därefter lyfts utmaningar fram som berör nödvändigheten att bibehålla en hög grad av frivilligt engagemang även efter återinförandet av värnplikten. Denna diskussion följs sedan av ett avsnitt som belyser produktionsmässiga begränsningar inom ramen för den militära grundutbildningen. Slutligen diskuteras behovet av att öka rekryteringen av kvinnor till det militära försvaret. Kapitlet baseras på information som finns allmänt tillgänglig samt på information som inhämtats från Försvarsmakten och på författarnas egna beräkningar.

3.1 Beskrivning av Försvarsmaktens personalsystem

Försvarsmaktens personal kan delas in i ett antal olika personalkategorier. Det som skiljer dessa från varandra är huruvida personalen är anställda i Försvarsmakten eller inte, om de tjänstgör kontinuerligt eller tidvis, samt vilken kompetens och utbildningsbakgrund personalen har. Tillsammans utgör dessa personalkategorier och deras funktioner Försvarsmaktens personalsystem. Personalförsörjningen av det militära försvaret syftar i sin tur till att förse organisationen med rätt utbildad personal i ett tillräckligt antal. I slutändan handlar det om att säkerställa att det finns ett tillräckligt personalflöde för att krigsförbanden ska kunna användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver.

Försvarsmaktens anställda personal består till del av kontinuerligt tjänstgörande personal. Denna grupp utgörs av yrkesofficerare (officerare och specialistofficerare), kontinuerligt

tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K), samt civila arbetstagare. I Försvarsmakten finns även anställd personal med tidvis tjänstgöring. Dessa utgörs av reservofficerare (officerare och specialistofficerare i reserven) och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T). Utöver dessa anställda personalkategorier finns även personal som saknar ett direkt anställningsförhållande med myndigheten. Det handlar dels om hemvärnsmän, frivillig personal och officersaspiranter, och dels om totalförsvarspliktig personal som från och med 2018 genomför sin grundutbildning med värnplikt eller är krigsplacerad med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Tabell 1. Försvarsmaktens personal per personalkategori samt Försvarsmaktens behov i nuvarande organisation.

	Antal individer i december 2017	Försvarsmaktens personalbehov i nuvarande organisation
Kontinuerligt tjänstgörande personal:		
Yrkesofficerare	9 037	8 800 ⁶
- varav officerare	6 670	3 600
- varav specialistofficerare	2 367	5 200
Gruppbefäl, soldater och sjömän	5 320	6 750
Civila arbetstagare	5 446	5 300
Tidvis tjänstgörande personal:		
Reservofficerare	6 466	2 700
Gruppbefäl, soldater och sjömän	4 321	10 300
Hemvärnsmän och frivillig personal	21 683	21 700

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2017 och Försvarsmaktens verksamhetsplan 2018-2030.

Tabell 1 visar Försvarsmaktens tillgång på personal inom varje kategori med undantag av den totalförsvarspliktiga personalen. Tabellen visar även personalbehoven i Försvarsmaktens nuvarande organisation. Det är viktigt att beakta att tabellen redovisar personalen oberoende av vilken befattningsnivå som individen faktiskt tjänstgör på. Vid utgången av 2017 fanns exempelvis 6 670 officerare anställda i Försvarsmakten. Samtidigt uppgick organisationens behov av officerare enligt nu gällande organisationsramar till omkring 3 600 individer, vilket inte omfattar behovet av officerare vid andra myndigheter. Skillnaden mellan tillgång på officerare och organisationens behov beror på att en stor mängd officerare i dagsläget bemannar, och behövs för att bemanna, specialistofficersbefattningar. Detta utgör i sig inget problem, utan är en konsekvens av övergången till ett tvåbefälssystem som fortfarande är under uppbyggnad. Av samma skäl finns därför även en negativ differens mellan tillgång och behov för specialistofficerare då antalet specialistofficerare i Försvarsmakten är under uppbyggnad. På samma sätt har det stora underskottet av GSS/T fått som resultat att totalförsvarspliktig personal, i huvudsak grundutbildad med värnplikt innan 2011, fyller en stor del av befattningarna för gruppbefäl, soldater och sjömän i kontraktsförbanden.⁷

⁶ Till detta värde ska även läggas behovet av officerare och specialistofficerare vid andra myndigheter på omkring 400 individer (Försvarsmakten 2018a: 27-28), 300 officerare och 100 specialistofficerare.

⁷ Försvarsmaktens krigsorganisation består av stående förband, kontraktsförband samt hemvärnsförband. Stående förband har hög beredskap och hög tillgänglighet för att lösa uppgifter både i krigs- och fredstid, och bemannas

Den militära grundutbildningen utgör utgångspunkten för de allra flesta militära befattningarna i Försvarsmakten. Sedan 2017 måste alla svenska medborgare som fyller 18 år lämna uppgifter om sig själva till mönstringsunderlaget och kan bli skyldiga att mönstra och genomföra grundutbildning med värnplikt. En alternativ väg in till grundutbildningen är dock att individen frivilligt ansöker om att få genomföra en prövning. Oavsett om individen blir kallad till mönstring eller ansöker frivilligt så är det samma krav som gäller för att bli inskriven, och båda grupperna omfattas från och med 2018 av lagen om totalförsvarsplikt under grundutbildningen. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) mönstrar, skriver in och kallar totalförsvarspliktiga till utbildning. På samma vis administrerar TRM, på uppdrag av Försvarsmakten, de frivilliga ansökningarna.

I dagsläget består officersutbildningen av det 3-åriga Officersprogrammet, som leder till en akademisk yrkesexamen med 180 högskolepoäng. Utbildningen genomförs av Försvarshögskolan med huvuddelen av studierna förlagda på Militärhögskolan Karlberg i Stockholm. Ett grundläggande krav för att kunna påbörja Officersprogrammet är att individen har genomfört någon typ av militär grundutbildning. Under 2017 påbörjade Försvarsmakten antagning till och genomförandet av en förkortad officersutbildning riktad till individer som redan har en akademisk grundexamen och militär grundutbildning. Utbildningen, som genomförs inom konceptet Fler vägar in (FVI) och benämns Försvarsmaktens officersutbildning (OFFU), är tänkt att fungera som ett komplement till Officersprogrammet och är omkring 12 månader lång. Efter att ha genomfört utbildningen med godkänt resultat kan en individ som genomfört OFFU, på samma sätt som en individ som genomfört OP, anställas som yrkesofficer med fänriks tjänstegrad (Försvarsmakten 2018b: 6).

Specialistofficersutbildningen är 1,5 år lång och genomförs på Försvarsmaktens skolor runt om i landet. Inträde till utbildningen sker dels genom direktrekrytering som inleds med en militär grundutbildning, alternativt som utveckling av redan utbildade och anställda gruppbefäl, soldater och sjömän. Utbildningstiden kan i det sistnämnda fallet förkortas om individen har en sådan reell kompetens som gör att vissa kursmoment kan tillgodoräknas.

3.2 Den framtida tillgången på yrkesofficerare

Att säkerställa tillgången på yrkesofficerare utgör i såväl nuläget som på sikt, en mycket stor utmaning för Försvarsmakten. Detta beror till stor del på en obalans mellan utflödet och inflödet till yrkesofficerskategorin. Även om dessa obalanser har noterats under lång tid, börjar effekterna av dem nu bli tydliga i och med ökande utflöden till följd av pensionsavgångar. Det skapar ett stort behov av nyutbildade officerare, samtidigt som nuvarande utbildningsvolymen understiger Försvarsmaktens långsiktiga behov. Antalet specialistofficerare i Försvarsmakten är fortfarande under uppbyggnad, men tillgången på dessa har de senaste åren utvecklats relativt tillfredställande. Den ökning som i dagsläget sker av Försvarsmaktens specialistofficerare väger dock inte upp för minskningen i officerarnas numerär. Resultatet är att antalet yrkesofficerare i Försvarsmakten minskar. Den stora utmaningen för Försvarsmakten är därför att *öka* inflödet av nyutbildade officerare och *vidmakthålla* omfattningen på inflödet av specialistofficerare.

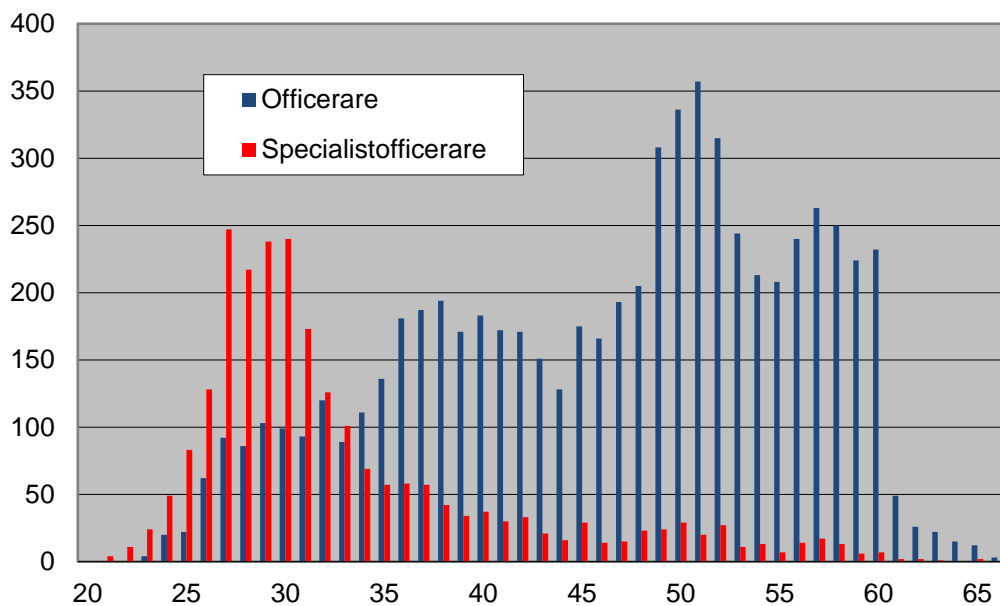
Nedanstående genomgång berör endast Försvarsmaktens yrkesofficerare som helhet. Om utgångsläget på övergripande nivå visar på utmaningar, så är dock en naturlig följd att det inom vissa områden ser bättre ut, men att det inom andra områden ser avsevärt sämre ut. Det kan dels handla om stora obalanser inom specifika officersgrader, men även om brister inom specifika kompetensområden. Försvarsmaktens karriärsystem för den militära personalen är, jämfört med många andra arbetsgivare, strikt hierarkiskt och kräver i de allra flesta fall att personalen klättrar i karriärsystemet under många år. Möjligheterna att ersätta erfaren militär personal med individer rekryterade direkt från arbetsmarknaden är starkt

i huvudsak av kontinuerligt tjänstgörande personal. Marinstridskrafterna och flygstridskrafterna utgörs till den största delen av stående förband. Kontraktsförband bemannas av tidvis tjänstgörande personal och/eller totalförsvarspliktiga personal och inriktas i första hand mot operationer i händelse av höjd beredskap och krig.

begränsade. Ledtiderna för att ersätta högre officerare och/eller för att ersätta individer inom specifika kompetensområden är därför i många fall väldigt långa.

3.2.1 Tillgången på officerare

Den främsta anledningen till att officerare lämnar Försvarsmakten är pensionsavgångar. Under 2017 avslutade 6,3 procent av Försvarsmaktens officerare sina anställningar, varav avgångar till följd av ålderspension utgjorde omkring 4 procentenheter. Under 2017 gick omkring 270 officerare i pension vilket ska jämföras med 193 och 165 för åren 2016 respektive 2015 (Försvarsmakten 2018b; 2017a; 2016a). Åldersstrukturen för yrkesofficerare visas i figur 4. Åldersstrukturen för officerare medför att pensionsavgångarna kommer att ligga kvar på fortsatt höga nivåer, och till och med öka, under hela 2020-talet. Toppen kommer under perioden 2026 till 2029, när de officerare som idag är 49 till 52 år har möjlighet att gå i pension. Sammantaget visar åldersstrukturen att av de 6 670 officerare som fanns i Försvarsmakten vid utgången av december 2017 så har omkring hälften möjlighet att gå i pension fram till och med 2029.⁸ Till dessa möjliga pensionsavgångar i perioden kan läggas avgångar som sker på egen begäran bland yngre officerare. Antalet officerare som lämnade Försvarsmakten på egen begäran låg under 2017 på omkring 100 individer, varav huvuddelen utgörs av yngre officerare. Avgångarna har legat relativt stabilt på denna nivå under en längre tid (Försvarsmakten 2018b).



Figur 4. Åldersstruktur för Försvarsmaktens yrkesofficerare. Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2017

Det huvudsakliga inflödet till officerskategorin utgörs av nytexaminerade officersaspiranter från Officersprogrammet. Antalet individer som tagit examen från Officersprogrammet under perioden 2010 till 2017 visas i tabell 2. Sedan 2010 har det i genomsnitt examinerats ca 100 kadetter från programmet varje år.⁹ Alla individer som examinerats tar däremot inte anställning efter examen varför antalet som anställts som fänrikar i Försvarsmakten varit lägre än de siffror som framgår av tabellen. Viktigt att beakta är att bristande rekryteringskraft, snarare än bristande utbildningskapacitet, framstår som förklaringen till de förhållandevis låga utbildningsvolymerna som observerats under perioden.

⁸ Denna uppskattning tar inte hänsyn till att Försvarsmaktens flygförare kan gå i pension vid 55 års ålder.

⁹ Utgående från antagandet om att samtliga de som enligt Försvarsmaktens årsredovisningar befinner sig i avgångskullen på Officersprogrammet också examineras om annat ej anges.

Inför år 2017 hade exempelvis Försvarsmakten angett ett behov till Försvarshögskolan om *minst* 150 studenter, samtidigt som endast 132 individer registrerades vid första terminen på utbildningen. Den förhållandevis låga rekryteringskraften återspeglas även i det förhållandevis låga söktrycket till utbildningen, som under 2017 var mindre än tre sökande per utbildningsplats (Försvarshögskolan 2018a, Försvarshögskolan 2018b). Detta uppmärksammades även av 2015 års personalförsörjningsutredning, som menade att det behövs cirka fem sökande till officersprogrammet för att kunna anta en individ. Utredningen konstaterade därför att söktrycket till officersprogrammet varit för lågt för att kunna säkerställa att utbildningskapaciteten ska kunna uppnås (SOU 2016:63).

Tabell 2. Antal som årligen tagit examen från Officersprogrammet 2010-2017.

Årgång för utbildningen	Antal som tagit examen
2007-2010	106
2008-2011	108
2009-2012	148
2010-2013	107
2011-2014	97
2012-2015	79
2013-2016	74
2014-2017	100
Genomsnitt	102

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2010-2017.

Utöver inflödet från Officersprogrammet sker återrekryteringar av officerare som tidigare avslutat sina anställningar i Försvarsmakten, men som väljer att återvända. Detta inflöde består årligen av omkring 40 individer. Under 2017 har dock antalet återrekryteringar stigit till omkring 80 individer till följd av särskilda satsningar (Försvarsmakten 2016a; 2017a; 2018b). En sådan nivå på återrekryteringarna är dock sannolikt inte uthållig eftersom tillgången på individer med officersutbildning utanför Försvarsmakten är begränsad till sin storlek. De genomsnittliga utbildningsvolymerna av officerare under 00-talet, liksom för 10-talet, har varit förhållandevis låga, och då även avgångarna har varit låga så ökar inte tillgången på individer med en officersutbildning utanför Försvarsmakten i en omfattning som motiverar en över tid utökad återrekrytering.^{10,11}

Skillnaden mellan inflödet och utflödet av officerare är negativt och får som resultat att antalet officerare i Försvarsmakten sjunker i relativt snabb takt. Vad som är särskilt bekymmersamt är att nuvarande omfattning på inflödet av nya officerare är avsevärt mindre än vad som krävs för att över tid kunna tillgodose behovet i nuvarande organisation. Antalet officerare sjunker helt enkelt i alltför snabb takt för att på sikt kunna plana ut vid det totala målvärdet om 3 900 officerare. Ett vidmakthållande av 3 900 officerare över tid kräver, utifrån nuvarande erfarenhetsvärden för avgångar, nämligen omkring 220 ny- och återanställningar om året, vilket är relativt långt ifrån nivån på dagens inflöde.¹² En eventuell

¹⁰ Detta beror delvis på att det under tre år, 2006-2008, inte utexaminerades några officerare. Åren 2006 och 2007 var detta en följd av att utbildningsomgångarna 2004 och 2005 ställdes in med hänvisning till försvarsbeslutet 2004 och till det ekonomiska läget (Försvarsmakten 2005; Försvarsmakten 2006). År 2008 berodde det på att det tidigare 2-åriga Yrkesofficersprogrammet förlängdes till det 3-åriga Officersprogrammet.

¹¹ Den del av "magasinet" utanför Försvarsmakten som utgörs av individer som har examinerats från Officersprogrammet under perioden år 2000 till 2016 kan uppskattas till omkring 1 100 individer, givet en antagen årlig avgångsprocent på egen begäran om 3,4 procent.

¹² De senaste åren har avgångstakten (exkl. pension) för officerare varit omkring 2,2 procent årligen. En enkel simulering av en organisation bestående av 3900 officerare och där pensionsåldern är 61 år visar att omkring

framtida tillväxt av antalet officerare i Försvarsmakten ställer ännu högre krav på inflödet, vilket givetvis innebär en än större utmaning.

3.2.2 Tillgången på specialistofficerare

Inflödet av specialistofficerare till Försvarsmakten har varit relativt högt de senaste åren och har bestått av omkring 350 individer årligen. Denna ökning har i huvudsak bestått av nyutbildade individer som genomgått specialistofficersutbildning. Hittillsvarande nivåer på inflödet har fått som resultat att tillgången på specialistofficerare stadigt har ökat. Inflödet ligger vidare i linje med vad som krävs för att vidmakthålla Försvarsmaktens behov i den nuvarande organisationen, som tillsammans med behovet av yrkesofficerare vid andra myndigheter uppgår till omkring 5 300 specialistofficerare (Försvarsmakten 2018a).¹³ Samtidigt kan det något oroande konstateras att 2017 års inryck mot specialistofficersutbildningen uppgick till 305 individer (Försvarsmakten 2018b) vilket understiger det målvärde om 360 inryckande som fastställdes i Försvarsmaktens verksamhetsplan för perioden 2017-2029 (Försvarsmakten 2017b).

De senaste åren har en stor del av inflödet till specialistofficersutbildningen bestått av individer som tidigare tjänstgjort som GSS/K. Huruvida dessa inflöden är hållbara över tid är därmed en viktig faktor. Om så inte blir fallet behöver en större andel av inflödet till specialistofficersutbildningen komma direkt från den militära grundutbildningen, som numera genomförs med värnplikt. Detta kommer i sig innebära en utmaning, inte minst eftersom rekryteringen i sådana fall blir beroende på benägenheten bland de värnpliktiga att frivilligt söka sig vidare i Försvarsmakten och utbilda sig till specialistofficer.

3.2.3 Räcker de planerade utbildningsvolymerna?

Den stora utmaningen för Försvarsmakten är att *öka* inflödet av nyutbildade officerare och *vidmakthålla* omfattningen på inflödet av specialistofficerare. Möjligheterna att nämnvärt påverka utflödet av yrkesofficerare, eller att öka omfattningen på återrekryteringen av tidigare utbildad personal, bedöms som mycket begränsade. Detta då ålderspension i bästa fall endast kan fördröjas något eller några år och därmed inte är en långsiktig lösning, och då avgångar på egen begäran redan ligger på låga nivåer. Fokus blir därför på inflödet av nyutbildade yrkesofficerare. Tabell 3 visar planerat antal inryckande till yrkesofficersutbildningarna enligt Försvarsmaktens verksamhetsplan 2018-2030, vilket även inkluderar individer som genomför en grundläggande officersutbildning i Försvarsmakten enligt konceptet *Fler vägar in*. Målet om 635 individer (250 officerare plus 385 specialistofficerare) som årligen påbörjar yrkesofficersutbildningarna från 2021 är i linje med vad som, utifrån erfarenhetsvärden, krävs för att över tid vidmakthålla en organisation som består av 9 200 yrkesofficerare. Den stora utmaningen ligger dock i att fylla utbildningsplatserna *varje* enskilt år framöver: 635 individer är fler än Försvarsmakten och Försvarshögskolan har utbildat *något* enskilt år under hela 2000-talet.

Under 2001 påbörjade exempelvis 523 personer yrkesofficersprogrammet, vilket då var en tvåårig utbildning (Försvarsmakten 2002). Samma år ryckte omkring 12 600 värnpliktiga ut och dessa utgjorde därmed den huvudsakliga rekryteringsbasen mot dessa utbildnings-

220 individer måste anställas årligen för att organisationens volym ska kunna vidmakthållas över tid. Den totala årliga avgångstakten blir då 5,6 procent. En förändrad åldersstruktur med en större andel unga kan medföra att ännu fler behövs, då en sådan struktur sannolikt innebär en något högre avgångstakt till följd av högre rörlighet på arbetsmarknaden för yngre individer.

¹³ De senaste åren har avgångstaken (exkl. pension) för specialistofficerare varit omkring 4,4 procent årligen. En enkel simulering av en organisation bestående av 5300 specialistofficerare och där pensionsåldern är 61 år visar att omkring 340 individer måste anställas årligen för att organisationens volym ska kunna vidmakthållas över tid. Den totala årliga avgångstakten blir då 6,4 procent. En förändrad åldersstruktur med en större andel äldre kan medföra att något färre behövs, då en sådan struktur sannolikt innebär en något lägre avgångstakt till följd av lägre rörlighet på arbetsmarknaden för äldre individer.

platser. Denna rekryteringsbas är avsevärt större än den som skapas av dagens grundutbildningsvolym, detsamma gäller den årliga grundutbildningsvolym om 8 000 värnpliktiga som föreslås av 2015 års personalförsörjningsutredning (SOU 2016:63). Det frivilliga engagemanget efter värnpliktens återkomst blir därför av stor betydelse för Försvarmaktens personalförsörjning.

Tabell 3. Planerat antal inryckande till officers- respektive specialistofficersutbildning (antal personer).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023-2030
Officersutbildningarna	180	190	190	250	250	250
Specialistofficersutbildningarna	385	385	385	385	385	385

Källa: Försvarmaktens verksamhetsplan 2018-2030.

3.3 Det frivilliga engagemanget efter värnpliktens återkomst

Något som särskiljer Försvarmakten från många andra organisationer är att myndigheten själv till stora delar måste producera den kompetens som behövs för den egna organisationen. Detta gäller särskilt militär kompetens, där den militära grundutbildningen utgör utgångspunkten för de allra flesta befattningarna. Den årliga volymen av värnpliktiga som har fullgjort grundutbildningen måste vara tillräcklig för att försörja samtliga personalkategorier som utgör Försvarmaktens personalsystem. Det betyder att grundutbildningen i förlängningen måste försörja såväl yrkes- och reservofficerare, som GSS/K, GSS/T, Hemvärn samt krigsorganisationens behov av totalförsvarspliktig personal. Rekryteringen till samtliga dessa militära personalkategorier, utom den sistnämnda, sker på frivillig grund. En stor utmaning för Försvarmakten är därför att säkerställa att tillräckligt många individer frivilligt väljer att fortsätta i Försvarmakten efter avslutad grundutbildning, oaktat återinförandet av värnplikten.

Under tiden med frivillig rekrytering till grundutbildningen valde en stor andel av de som slutfört utbildningen att gå vidare inom Försvarmakten. En analys från FOI (Bäckström 2018) visade exempelvis att 89 procent av de som påbörjade grundutbildning under 2016, och som sedan slutförde utbildningen, hade tagit ett fortsatt engagemang inom Försvarmakten någon gång fram till och med december 2017. De allra flesta av dessa tog anställning som GSS/K. Samtidigt har endast en mindre del av de som genomfört frivillig grundutbildning under perioden 2011 till 2017 gått vidare till yrkesofficersutbildningarna. Bland dem som påbörjade Grundläggande militär utbildning (GMU) under perioden 2011 till 2015 är det endast mellan två och tre procent som antingen direkt eller över tid har gått vidare till Officersprogrammet (Khodabandeh 2018). Motsvarande beräkningar för specialistofficersutbildningen visar att omkring 7,5 procent av de som påbörjade GMU under 2011 hade tagit anställning som specialistofficer fram till och med 2017 (Khodabandeh & Bäckström 2018). Övergången från senare utbildningskullar ligger lägre, vilket delvis beror på att en hög andel av de som påbörjar utbildningen gör det först efter några års anställning som GSS/K.¹⁴

Övergången till grundutbildning med värnplikt under 2018 kommer med största sannolikhet att innebära ökade grundutbildningsvolym. Samtidigt kommer den grad av frivilligt engagemang som observerats under perioden med frivillig rekrytering sannolikt att

¹⁴ Andelen rekryter som tar ett fortsatt engagemang efter genomförd grundutbildning beror bland annat av hur lång tid som har förflutit mellan utbildningstidpunkten och uppföljningen, varför en uppskattning endast kan göras för de personalkategorier där huvuddelen förväntas ta ett engagemang relativt omgående. För GSS/T och Hemvärn är därför en uppskattning av övergång i dagsläget svår att göra då flödet till dessa kategorier kan förväntas ske först över längre tidsperioder. Se Johansson (2016).

förändras. Rimligtvis kommer andelen som slutför grundutbildningen, som under det sista året med frivillighet låg på omkring 75 procent (Bäckström 2018), att öka. Under 2009, då grundutbildningen bedrevs med värnplikt, slutförde omkring 90 procent av de inryckande till utbildningen (Försvarsmakten 2010: 16). Samtidigt kommer andelen personer som efter utbildningen frivilligt går vidare inom Försvarsmakten med största sannolikhet att minska. Av stor vikt för personalförsörjningen av de frivilliga militära personalkategorierna blir därför frågan: kan en lägre omfattning på det frivilliga engagemanget efter grundutbildning motverkas av ökade utbildningsvolymen, så att det totala inflödet till dessa ändå ökar som en följd av den återinförda värnplikten?

I Försvarsmaktens verksamhetsplan för 2018 till 2030 (Försvarsmakten 2018a) framgår att målen för årligt antal inryckande till officersutbildningarna är 250 individer från 2021. Motsvarande siffra för specialistofficersutbildningarna är 385 individer från 2018. Dessutom ska 100 individer påbörja reservofficersutbildning årligen från 2019. I 2015 års personalförsörjningsutredning (SOU 2016:63) föreslås att grundutbildningsvolymen successivt bör öka till 8 000 värnpliktiga från 2022. Även med denna, jämfört med dagens utbildningsvolymen, höga siffra krävs det att omkring åtta procent (635/8000) av de värnpliktiga som rycker in till grundutbildning varje år frivilligt väljer att fortsätta i Försvarsmakten som yrkesofficer för att målsättningarna ska kunna uppnås.¹⁵ En sådan grad av övergång från grundutbildningen är i stort sett i nivå med hur det sett ut under perioden med *frivillig* rekrytering. Även om grundutbildningsvolymen ökar till 8 000 individer, måste alltså graden av övergång från grundutbildning hållas oförändrad för att Försvarsmaktens målsättningar ska kunna uppnås.

Ett första svar på huruvida denna ekvation går ihop går att få först när de första kullarna värnpliktiga rycker ut och deras beteende efter grundutbildningen kan observeras. Tidigare erfarenheter av värnpliktsutbildning kan dock ge några ledtrådar. Försvarshögskolan (Carlstedt & Carlstedt 2010) undersökte exempelvis viljan till olika typer av engagemang i Försvarsmakten efter avslutad värnplikt för 3 327 personer i värnpliktskohorten 2009 till 2010. Resultaten från enkätundersökningen visade att omkring åtta procent av de värnpliktiga hade *sökt* till officer eller specialistofficer. Denna siffra kan jämföras med det antal som faktiskt påbörjat yrkesofficersutbildning under den tidigare värnpliktsperioden. Mellan åren 2001 och 2009 påbörjade enligt Försvarsmaktens årsredovisningar i genomsnitt omkring 11 000 individer sin grundutbildning med värnplikt varje år. Under samma tidsperiod, undantaget två år då det inte gjordes något intag, påbörjade i genomsnitt omkring 450 individer yrkesofficersutbildning. En mycket grov, och något förenklad, uppskattning utifrån dessa siffror visar att omkring fyra procent (450/11000) av de individer som påbörjar grundutbildning med värnplikt går vidare mot en yrkesofficersutbildning. Oavsett om man jämför med erfarenheter från tidigare värnplikt eller från de senaste åren med frivillighet blir det därför sannolikt, allt annat lika, en stor utmaning att fylla behovet mot yrkesofficersutbildningarna, även med en årlig volym på grundutbildningen som uppgår till 8 000 värnpliktiga.

En hög grad av frivilligt engagemang efter genomförd värnplikt behövs inte enbart för att säkerställa försörjningen av yrkes- och reservofficerare, utan även för att bemanna befattningar för anställda GSS. I stora delar har rekryteringen gentemot GSS/K varit framgångsrik, i den bemärkelsen att de volymmässiga målen i stort kunnat uppnås. Viktigt att beakta är dock att omkring 1 000 kontinuerligt tjänstgörande GSS lämnade sina anställningar i Försvarsmakten under 2017 (Försvarsmakten 2018b); dessa individer måste på något vis ersättas för att numerären ska kunna vidmakthållas och för att säkerställa en hög tillgänglighet på de stående förbanden. Under perioden med frivillig rekrytering till grundutbildningen har övergången till yrkesofficersutbildning i många fall dessutom skett först efter en flerårig anställning som GSS i Försvarsmakten. Anställda inom

¹⁵ Mer specifikt behöver omkring 3,1 procent av de inryckande gå vidare mot officer (OFF/K) och 4,8 procent gå vidare mot specialistofficer (SO/K). Ytterligare 1,3 procent av de inryckande behöver påbörja reservofficersutbildningen.

personalkategorin GSS/K utgör på så vis en viktig rekryteringskälla för andra anställda personalkategorier inom Försvarsmakten, främst specialistofficerare.

Viktigt att poängtera är dock att graden frivilligt engagemang efter genomförd grundutbildning med värnplikt givetvis kan påverkas i positiv riktning, och att Försvarsmakten på så vis kan underlätta personalförsörjningen av de frivilliga personalkategorierna även med lägre utbildningsvolym än de som impliceras av beräkningarna ovan. Kunskap kring individuella drivkrafter och motivationsfaktorer för frivilligt engagemang är därför av central betydelse för att Försvarsmakten ska kunna utforma en effektiv rekryteringsstrategi och framgångsrikt rekrytera en stor andel värnpliktiga till ett fortsatt engagemang i Försvarsmakten. Att producera och upprätthålla sådan kunskap blir därmed ytterligare en utmaning för Försvarsmakten och andra delar av det svenska försvaret. Framförallt är det av stor vikt att Försvarsmakten och TRM samarbetar kring att bejaka och prioritera den enskildes motivation och intresse vid inskrivnings- och selekteringsprocessen mot värnplikt.

3.4 Flaskhalsar vid en ökad grundutbildningsvolym

Försvarsmaktens nuvarande planering för grundutbildning med värnplikt är avvägd till att omfatta 4 200 utbildningsplatser under år 2020 (Försvarsmakten 2018a: 22). Övergången till grundutbildning med värnplikt ger Försvarsmakten ökade möjligheter att fylla dessa planerade utbildningsplatser. Utbildningskapaciteten är dock alltjämt beroende av tillgången på ett antal resurser: utbildningsmateriel, infrastruktur, instruktörer och möjlighet till övning är exempel på sådana. En utmaning för Försvarsmakten är därför att kunna säkerställa en tillräcklig utbildningskapacitet med tillräcklig kvalitet på utbildningen, särskilt i ett läge då utbildningsvolymen ska öka från dagens nivå. En sådan ökning förutsätter även att kapaciteten att mönstra och pröva de individer som är tänkta att påbörja grundutbildningen är tillräcklig.

3.4.1 Gränssättande faktorer

Under perioden med frivillig rekrytering till den militära grundutbildningen har utbildningskapaciteten inte utgjort en gränssättande faktor för hur många som har kunnat utbildas. Snarare har antalet som påbörjar militär grundutbildning legat på avsevärt lägre nivåer än de planerade nivåerna. Tabell 4 visar antalet rekryter som påbörjat militär grundutbildning under perioden 2011-2017, tillsammans med det planeringsvärde för utbildningsvolym som Försvarsmakten angav i budgetunderlaget för respektive år. Utifrån tabellen är det tydligt att antalet som påbörjade grundutbildningen kraftigt understigit planeringsvärdena för perioden, vilket antyder att brister i rekryteringskraft och attraktion snarare än utbildningskapacitet, varit den huvudsakliga anledningen till att målen för grundutbildningen inte kunnat uppnås. Det är dock viktigt att poängtera att svårigheterna att frivilligt rekrytera till grundutbildningen till viss del varit kopplat till specifika befattningar.¹⁶

Tabell 4. Antalet till grundläggande militär utbildning inryckande rekryter 2011-2017.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal inryckande	1556	2124	3784	2342	2706	2460	2230
Planeringsvärde enligt budgetunderlag	1750	2270	4700	4500	4650	3200	3500

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2011-2017 och Försvarsmaktens budgetunderlag 2011-2017.

¹⁶ Försvarsmakten konstaterade exempelvis i årsredovisningen för 2016 att: "Under första halvåret genomförde myndigheten justeringar i volym och fördelning mellan olika soldatkategorier för att hantera ett bristande sökintresse för de befattningar som inledningsvis erbjöds" (Försvarsmakten 2017a: 10).

Försvarsmaktens nuvarande planering för grundutbildning med värnplikt omfattar, som tidigare beskrivits, 4 200 utbildningsplatser under år 2020 (Försvarsmakten 2018a). Denna utbildningskapacitet bygger på en avvägning av tillgänglig ekonomi, infrastruktur, materiel och personal för genomförandet. Försvarsmakten har i budgetunderlaget för 2019 (Försvarsmakten 2018d) pekat på en mängd gränssättande faktorer som tillsammans utgör flaskhalsar om utbildningsvolymen ska kunna ökas från denna nivå. Dessa faktorer kan sammanfattas som:

1. Den militära personal som tjänstgör vid krigsförbanden genomför idag en mängd uppgifter kopplade till att säkerställa och utveckla krigsförbandens förmåga här och nu. Det gäller inte minst de yrkesofficerare som vid en utökad utbildningsvolym skulle behövas göras tillgängliga som instruktörer och utbildningsbefäl. En utökad utbildningsvolym skulle innebära att mindre resurser kan allokteras till att vidmakthålla och utveckla krigsdugligheten hos de i grundberedskap organiserade och bemannade krigsförbanden, med ambitionssänkningar inom detta område som resultat.
2. Den materiel som finns tillgänglig kommer inte att räcka till för att både genomföra beslutade krigsförbandsövningar och en ökad volym på grundutbildningen.
3. En utökad grundutbildning kräver återtagande av infrastruktur som i dagsläget används till annat. Den geografiska spridningen på förläggningskapaciteten i Försvarsmakten är dessutom inte nödvändigtvis i samspel med lokaliseringen på aktuella krigsförband och utbildningsbefäl.
4. Tillgången på övnings- och skjutfält, samt gällande miljötillstånd, dimensionerar på kort sikt omfattningen på grund-, repetitions- och hemvärnsutbildning. För vissa övnings- och skjutfält är det nödvändigt med en begäran om omprövning och utökning av miljötillstånden.

Konsekvensen av dessa faktorer är enligt Försvarsmakten att en utökning av grundutbildningsvolymen från 4 200 till 5 000 utbildningsplatser inom den beräknade anslagsramen för 2020 inte är möjlig att genomföra utan betydande konsekvenser för den övriga verksamheten. Det handlar helt enkelt om att det finns en mycket liten redundans när det kommer till de resurser som skulle krävas för en utökad utbildningsvolym. Försvarsmakten bedömer därför i budgetunderlaget att en utökning av antalet personer som påbörjar på grundutbildningen med 1 000 värnpliktiga per år skulle innebära en ökad årlig kostnad om totalt cirka 630 miljoner kronor för 2020 (Försvarsmakten 2018d).

Ytterligare en omständighet som kan påverka huruvida den fulla utbildningskapaciteten kan uppnås är förmågan att mönstra och pröva de individer som är tänkta att påbörja grundutbildningen. Både TRM (Rekryteringsmyndigheten 2018) och Försvarsmakten (2017c) har konstaterat att prövningskapaciteten under 2017 varit en begränsande faktor för att kunna möta behovet av både mönstring av totalförsvarspliktiga och intresset för den frivilliga antagningsprövningen. Under 2017 antagningsprövade TRM 4 977 personer som frivilligt ansökt om prövning till den militära grundutbildningen, samtidigt som 2 135 totalförsvarspliktiga genomförde mönstring under hösten samma år (Rekryteringsmyndigheten 2018). Utöver de uppdrag som TRM utför för Försvarsmaktens räkning genomförs även urvalstester åt andra myndigheter. Regeringens beslut om att återaktivera värnplikten under 2017 sammanföll med ett ökat frivilligt intresse för Försvarsmaktens militära utbildningar, ett utökat uppdrag avseende prövning inför officersutbildning och många fler sökande till polisutbildningen. De kapacitetsbrister som observerats under 2017 har sannolikt sin förklaring i den under året kraftigt ökade efterfrågan på TRM:s tjänster inte rymts inom ramen för myndighetens planering, vilket återspeglas i att myndigheten har genomfört en mängd åtgärder för på kort sikt kunna öka kapaciteten (Rekryteringsmyndigheten 2018). Under kommande år är det sannolikt så att kapaciteten kommer att kunna utnyttjas på ett mer rationellt sätt. Tillgången till prövningskapacitet utgör alltså en utmaning, både för att vidmakthålla omfattningen på dagens utbildningsverksamhet, men framförallt då utbildningsvolymerna växer. Det är särskilt viktigt att prövningskapaciteten

medger att de som frivilligt ansöker om att påbörja grundutbildning med värnplikt inte trängs undan av de mönstrande i årskullen, inte minst för att kunna säkerställa en hög grad av frivilligt engagemang i Försvarsmakten efter avslutad grundutbildning.

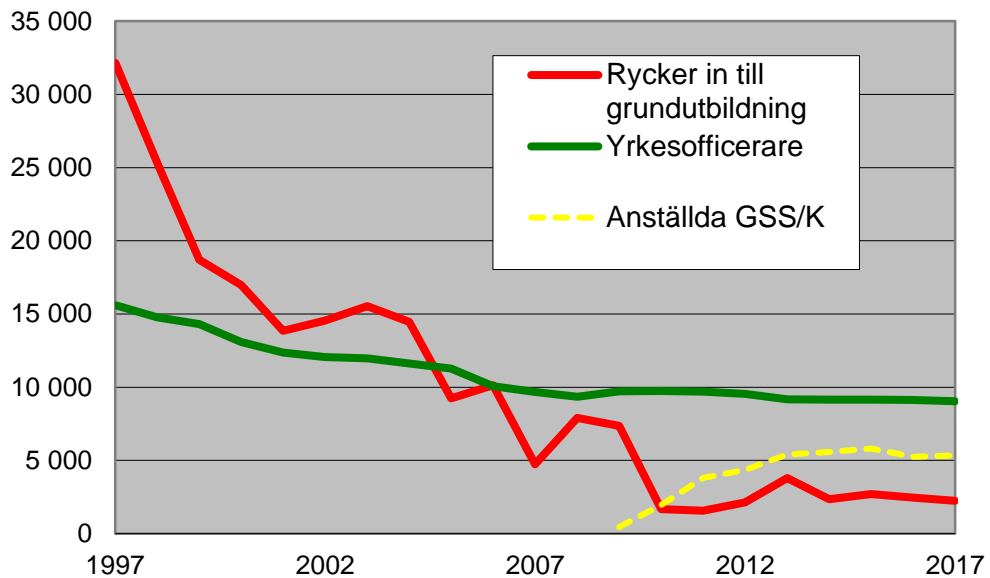
3.4.2 Befälstäthet och utbildningsvolym

En av de faktorer som Försvarsmakten lyfter fram som gränssättande för en utökad volym på grundutbildningen är tillgången på instruktörer och utbildningsbefäl. Utifrån ett historiskt perspektiv kan det framstå som överraskande att Försvarsmakten, givet dagens omkring 9 000 yrkesofficerare, inte kan utbilda fler än 4 200 personer per år utan betydande konsekvenser för verksamheten. Figur 5 visar att förhållandet mellan antalet yrkesofficerare och antalet personer som årligen grundutbildas förändrats radikalt sedan 1990-talet. Ännu 1997 kallades drygt 32 000 personer in till grundutbildning med värnplikt. Dessa utbildades av en officerskår som då bestod av nästan 16 000 yrkesofficerare.¹⁷ Vad är förklaringen till det förändrade förhållandet mellan utbildningsvolymen och antalet yrkesofficerare?

En viktig förklaring går att hämta i det att Försvarsmakten under 2000-talet ställde om verksamheten till att i princip vara inriktad mot att kunna genomföra internationella insatser, samtidigt som kompetensbredden på den militära organisationen vidmakthölls. Stora delar av Försvarsmakten förändrades från att i stor utsträckning ha varit en utbildningsorganisation till att bli en insatsorganisation, med en betydande andel anställd personal i stående förband. I Figur 5 kan dessa ses som det stadigt ökande antalet anställda gruppbefäl, soldater och sjömän efter 2010. Yrkesofficerens roll förändrades därmed också från att i stor utsträckning fokuserat på att utbilda värnpliktiga mot en förrådsställd organisation som aldrig kom i användning, till att i högre grad planera och genomföra insatser inom ramen för en betydligt mindre Försvarsmakt.

Grundutbildningens inriktning har även förändrats sedan värnplikten lades vilande 2010. Utbildningens funktion har i mångt och mycket blivit att bemanna det anställda försvaret med för verksamheten utbildade *individer*, snarare än att vara dimensionerad mot att omsätta hela krigsförband. Denna förändring har medfört att grundutbildningen till viss del bedrivs på ett annat sätt än den gjorde tidigare. Utbildningen bedrivs idag med högre ambitionsnivå och med en högre utbildningskvalitet, vilket delvis återspeglas i tätheten av instruktörer och utbildningsbefäl. Dessutom har grundutbildningens innehåll förändrats på många sätt; teknikutvecklingen har rimligtvis medfört att dagens utbildningsinnehåll i stora delar skiljer sig från det som gällde under 1990-talet.

¹⁷ Denna bild är delvis missvisande eftersom den tidigare värnpliktsutbildningen i viss utsträckning bedrevs med värnpliktiga befäl som instruktörer. Intressant att notera är att sammansättningen på yrkesofficerarna inte förändrats nämnvärt sedan 1990-talet. 1995 fanns det omkring 16 000 yrkesofficerare anställda i Försvarsmakten. 73 procent av dessa utgjordes av officerare med graden kapten eller lägre. Vid ingången av 2018 fanns det omkring 9 000 yrkesofficerare anställda i Försvarsmakten. Av dessa utgör omkring 70 procent av officerare med graden kapten eller lägre, samt av specialistofficerare med graden fanjunkare eller lägre (Försvarsmakten 2018e).



Figur 5. Antalet som påbörjade grundutbildning i Försvarsmakten och antalet anställda yrkesofficerare för perioden 1997 till 2017. Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 1997-2017

En annan aspekt är att Försvarsmaktens utbildningsverksamhet alltid kommer att vara förenad med vissa fasta kostnader. Försvarsmakten behöver tillgång till övningsfält, logement och en viss minsta mängd arbetskraft för att bedriva utbildningsverksamheten, även om den sker i liten skala. Utbildningen föregås också av verksamhetsplanering, utvecklingsarbete och administration. Allt detta är exempel på kostnader som är fasta och som därmed är oberoende av hur stor utbildningsvolymen senare blir. Dessa fasta kostnader ger upphov till *stordrifts-* eller *skalfördelar* i utbildningsverksamheten. Det betyder att produktionsresultatet växer proportionerligt snabbare än insatserna när utbildningsvolymen ökar, men också att det omvända förhållandet gäller: genomsnittskostnaden ökar för varje utbildningsplats när utbildningsvolymen minskar. Den minskade omfattningen på Försvarsmaktens utbildningsverksamhet sedan 1990-talet har därför rimligtvis inte kunnat innebära att antalet utbildningsbefäl och instruktörer per utbildad individ har kunnat minskas i samma omfattning som utbildningsvolymerna. För att ta tillvara stordriftsfördelar i grundutbildningen krävs dessutom rimligtvis en långt gången standardisering av utbildningsinnehållet. Försvarsmaktens inriktning mot att behålla kompetensbredden har sannolikt gjort det mycket svårt att minska de fasta kostnaderna i takt med utbildningsvolymerna. Samtidigt innebär förekomsten av skalfördelar i utbildningsverksamheten att kostnaden för att utbilda ytterligare en värnpliktig sjunker i takt med att utbildningsvolymerna ökar från dagens förhållandevis låga nivåer.

3.5 Rekryteringen av kvinnor

Sedan 1989 har kvinnor haft samma formella rättigheter som män att utöva militärt arbete. Möjligheten att rekrytera kvinnor till Försvarsmakten utgör en viktig utmaning för den militära personalförsörjningen, inte minst för att kvinnor som grupp utgör en stor rekryteringsbas som i dagsläget delvis står outnyttjad.

Försvarsmakten har på många sätt bedrivit ett aktivt arbete för att öka rekryteringen av kvinnor till försvaret, men befinner sig likväl i en situation där rekryteringen av kvinnor under många år inte varit tillräcklig för att på allvar förändra den könsmissiga sammansättningen i rekryteringen (Schröder 2017). Studier av rekryteringsunderlaget (Jonsson och Svensén 2017) visar att andelen kvinnor som visat intresse för den frivilliga militära grundutbildningen genom att besvara rekryttesten ökade under de första åren med

frivillig rekrytering, för att därefter planat ut på en nivå kring 20 procent.¹⁸ Detta förhållande har inte ändrats nämnvärt efter att skyldigheten att fullgöra mönstring åter började tillämpas under 2017. Även om värnplikten numer är könsneutral och gäller lika för män och kvinnor, utgör kvinnor endast 24 procent av de omkring 6 000 personer födda 1999 som TRM kallar till mönstring fram till april 2018 (Rekryteringsmyndigheten 2017). Den huvudsakliga förklaringen till detta är att den enskildes intresse och motivation under 2017 var vägledande för vilka i åldersklassen som skulle kallas till mönstring.¹⁹

Tabell 5. Andel rekrytttest som besvarades av kvinnor och andel kvinnor bland inryckande till grundutbildning, 2011-2017. Procent.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Besvarade rekrytttest, andel kvinnor	13	18	19	19	19	21	20
Påbörjar grundutbildning, andel kvinnor	13	-	15	17	14	13	13

Källa: Försvarmakten (2016c); Jonsson (2016); Jonsson och Svensén (2017); Försvarmaktens årsredovisningar 2011-2017. För 2012 saknas uppgift i Försvarmaktens årsredovisning

Andelen kvinnor bland dem som faktiskt påbörjat grundutbildning har dock varit lägre än andelen kvinnor bland dem som visat intresse för grundutbildningen. En relativt stor andel av de kvinnor som påbörjat antagningsprocessen till den frivilliga grundutbildningen har fallit bort under resans gång; under 2017 utgjorde kvinnor 20 procent av de som besvarat rekryttestet men sjönk till 13 procent av de som uppfyller kraven mot den utbildningsplats de matchats mot efter antagningsprövning. Viktigt att beakta är dock att självselektering ut ur den frivilliga rekryteringsprocessen har utgjort den största förklaringen till den lägre andelen kvinnor i antagningsprocessens senare steg under 2017 (Jonsson och Svensén 2017: 45). Huruvida detta förhållande fortsätter att gälla även efter återinförandet av värnplikten återstår att se, men det finns alltjämt ett behov av att säkerställa att befattningskrav är relevanta och att det sätt varpå selektering och urval sker i mönstringsprocessen inte missgynnar kvinnor. Detta behov är även något som lyfts fram av FOI i en studie av karriärhinder för unga militära kvinnor (Schröder 2017).

Även om antalet kvinnor som påbörjat Försvarmaktens militära grundutbildning har varit avsevärt lägre än antalet män, har de kvinnliga rekryter som under 2016 frivilligt sökte sig till grundutbildningen slutfört utbildningen i högre grad än männen. Dessutom har kvinnorna tagit ett fortsatt engagemang i Försvarmakten i högre utsträckning än männen efter avslutad grundutbildning (Bäckström 2018). Kvinnliga rekryter har också visat en högre benägenhet att påbörja en yrkesofficersutbildning: en analys från FOI (Alozious 2017) visade att en högre andel av kvinnorna än männen som 2013 slutförde GMU hade påbörjat yrkesofficersutbildning någon gång under perioden 2014-2016. Den volymmässigt svaga rekryteringen av kvinnor har dock medfört att kvinnor likväl inte utgjorde mer än 15 procent av gruppen som påbörjade Officersprogrammet under 2017 (Försvarethögskolan 2018a: 22). Befordringstakten från lägre officersgrader för kvinnliga officerare tenderar heller inte att avvika från de manliga kollegornas befordringstakt (Bäckström 2015).

¹⁸ Rekryttestet utgör det första steget i den frivilliga antagningsprocessen mot grundutbildning och består av ett formulär som fylls i online.

¹⁹ Intressant att notera är att denna siffra, givet att andelen kvinnor bland de mönstrande återspeglas i de som faktiskt skrivs in till grundutbildning, inte nämnvärt avviker från hur det ser ut i Norge, som sedan 2016 tillämpar en könsneutral värnplikt: av de omkring 7 400 värnpliktiga som slutförde grundutbildningen i Norge under 2017 utgjorde kvinnor omkring 23 procent (Forsvaret 2018).

Dessa kvantitativa analyser antyder att de (relativt få) kvinnor som sökt sig till Försvarsmakten inte avviker negativt från männen när det kommer till huruvida de går vidare i personalsystemet efter grundutbildningen. Samtidigt tyder andra analyser på att kvinnliga soldater och sjömän tenderar att stanna kortare tid i Försvarsmakten jämfört med sina manliga kollegor (Bäckström 2017). Försvarsmakten är alltså till stora delar en manligt dominerad organisation. Det är därför av yttersta vikt att Försvarsmakten säkerställer att kvinnor inte möter andra förutsättningar för sina högre militära karriärer än män. Schröder (2017) visar att även om Försvarsmakten på många sätt förbättrats inom detta område finns det alltså betydande barriärer för militära kvinnor inom organisationen. De mest framträdande faktorerna handlar enligt författaren till exempel om befattningskrav, könsmärkning av tjänster samt attityder gentemot militära kvinnor som leder till att förutsättningarna för dessa att göra en högre karriär inom Försvarsmakten försämras relativt män. Att likvärdiga förutsättningar för en karriär finns för både kvinnor och män är en avgörande förutsättning för en effektiv personalförsörjning av det militära försvaret.

4 Avslutande reflektioner

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har medfört förändrade krav på den svenska militära försvarsförmågan. Det nationella försvaret står återigen i fokus för Försvarsmaktens verksamhet. Denna omställning kommer efter en längre period då förmågan till internationella insatser utgjort den dimensionerande uppgiften för Försvarsmakten. Enligt regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition är den enskilt viktigaste uppgiften under perioden 2016 till 2020 att stärka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret (Prop. 2014/15:109). En förutsättning för att klara av omställningen är att Försvarsmaktens krigsförband kan förses med de resurser som krävs för att vidmakthålla och utveckla den operativa förmågan. Det handlar till stora delar om att säkerställa tillgången till materiel, infrastruktur och personal med rätt kompetens. Den här studien har identifierat och problematiserat ett antal strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning.

4.1 Identifierade utmaningar

En central utmaning inom försvarets materieförsörjning utgörs av obalansen mellan de omfattande framtida materielanskaffningsbehoven och finansieringen av dessa, vilket lyfts av bland annat *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7). Denna studie lyfter ytterligare utmaningar och aspekter inom den militära materieförsörjningen. Bland annat har det förändrade omvärldsläget skapat ett behov av ett större handlingsutrymme vid prioritering av tid, kostnad och kvalitet under materielens livscykel. En annan utmaning är att det saknas en tydlig avgränsning av de väsentliga säkerhetsintressenas innebörd. Detta skapar en otydlighet vilket i sin tur riskerar att leda till ökade kostnader och gör det svårt att bedöma inverkan på materielanslaget. En eventuell utredning av kostnaden för väsentliga säkerhetsintressen behöver föregås av en tydlig definition av vad som ingår i begreppet.

Även kostnadsutvecklingen för materieförsörjningen står inför ett antal utmaningar. Exempelvis kan omställningen till nationellt försvar innebära ökade kostnader på grund av förändrade materielbehov. Dessutom finns en svårighet i att mäta ett materielsystems prestanda vilket komplicerar beräkning av den försvarsspecifika inflationen, vilket i sin tur försvårar beräkningar av Försvarsmaktens priskompensation. Det är viktigt att Försvarsprisindex (FPI) överensstämmer så väl som möjligt med den försvarsspecifika inflationen. Därför föreslår denna studie en översyn av FPI.

Det finns även utmaningar inom omsättningstakterna för större materielsystem där Sverige uppvisar en relativt hög omsättningstakt av stridsflygplan i jämförelse med andra nordiska länder. Risken med en hög omsättningstakt är att system avvecklas innan de nått slutet av sin tekniska livslängd, vilket därmed kan driva upp kostnader. Däremot uppvisar Sverige i nuläget inte högre omsättningstakt än jämförbara länder när det kommer till ubåt och ytstridsfartyg, men Sverige har fler fartygsklasser med till antalet färre fartyg i varje klass, vilket leder till minskade möjligheter till ekonomiska skalfördelar.

Försvarsmaktens personalförsörjning har under den senaste 20-årsperioden genomgått stora omsvängningar. Detta har i sig inneburit en stor utmaning, då varje omställning i praktiken tar lång tid att omhänderta. En av de främsta utmaningarna är att nuvarande utbildningsvolymerna för officerare understiger Försvarsmaktens långsiktiga behov för nuvarande organisation. Även om återinförandet av värnplikt fyller antalet utbildningsplatser på den militära grundutbildningen krävs att en stor andel av de värnpliktiga frivilligt fortsätter inom Försvarsmakten. Något som är en viktig förutsättning för att de anställda personalkategorierna ska kunna försörjas över tid. Därutöver utgör tillgången på personal, utbildnings- och övningsmateriel, infrastruktur, övnings- och skjutfält samt mönstringskapacitet utmaningar för en utökad volym av den militära grundutbildningen. Dessutom har den frivilliga rekryteringen av kvinnor till försvaret hittills varit svag. Dessa faktorer bidrar till att göra försörjningen av yrkesofficerare till den enskilt största utmaningen för Försvarsmaktens personalförsörjning framöver. Inom specifika kompetensområden kan

utmaningarna dessutom vara särskilt stora och förstärkas av det faktum att möjligheterna att ersätta erfaren militär personal med individer rekryterade direkt från arbetsmarknaden är starkt begränsade.

4.2 Behov av samordning mellan materiel- och personalförsörjning

Att stärka krigsförbandens operativa förmåga ställer stora krav på samordning av personal- och materielförsörjningen. Att planera mot och uppnå en sådan samordning utgör en stor utmaning, särskilt eftersom en uppbyggnad av den svenska försvarsförmågan samtidigt måste balanseras mot de krav som det redan försämrade säkerhetspolitiska läget ställer på tillgänglighet här och nu. I grund och botten handlar utmaningen om att försörjningen av samtliga resurser som används för att bygga försvarsförmågan utvecklas i takt med varandra. Inte minst gäller detta personal- och materielförsörjningen som måste samordnas på ett sådant sätt att det inte uppstår onödiga flaskhalsar under uppbyggnad och utveckling av förmåga. En betydande utmaning utgörs exempelvis av tillgången på mängdmateriel. Utredningen *Försvarets långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) konstaterar att tillgången på mängdmateriel, exempelvis uniformssystem, eldhandvapen, kroppsskydd och hjälmar, är alltför liten för att Försvarets nuvarande organisation ska kunna fyllas. En ökad volym på grundutbildningen måste därför hänga samman med en ökad omfattning på försörjningen av mängdmateriel. Dels för att Försvarets överhuvudtaget ska kunna utbilda, öva och producera förband, men också för att säkerställa att grundutbildningen kan bedrivas på ett sådant sätt att de värnpliktiga upplever den som meningsfull och givande.

Tidigare studier (Carlstedt & Carlstedt 2010) har visat att utbildningens kvalitet påverkar den enskildes syn på Försvarets som en potentiell arbetsgivare och därmed även viljan till ett fortsatt engagemang efter avslutad grundutbildning. En bristande tillgång på mängdmateriel kan på så vis få allvarliga följeffekter för personalförsörjningen av de frivilliga delarna av Försvarets personalsystem, framförallt rekryteringen av yrkes- och reservofficerare. Försörjningen av mängdmateriel måste även tillgodose de särskilda behov som finns bland militära kvinnor. I en studie från FOI (Schröder 2017) konstaterades att det finns allvarliga brister inom detta område. Försvarets materiel är helt enkelt anpassad efter en manlig kropp. En för stor hjälm, ett dåligt anpassat kroppsskydd, för stora kängor och ett personligt vapen som inte är optimalt utformat riskerar att minska den enskilda kvinnans engagemang i Försvarets efter avslutad värnplikt. Åtgärder behöver genomföras omgående i syfte att förhindra att kvinnor i försvaret inte utsätts för hälso- och säkerhetsrisker.

4.3 Behov av att prioritera resurser

Ett ökat fokus på det nationella försvaret och en uppbyggnad av den svenska försvarsförmågan ställer stora krav på samordning av personal- och materielförsörjningen. Att planera mot och uppnå en sådan samordning utgör en stor utmaning, särskilt eftersom en uppbyggnad av försvarsförmågan måste balanseras mot krav på Försvarets beredskap och tillgänglighet. Ett grundläggande problem är knappheten på de resurser som skulle behöva allokeras till uppbyggnad av den framtida operativa förmågan. Utbildningsorganisationen inom Försvarets ska i dag klara av ökade volymer av värnpliktiga, samtidigt som krigsförbandens förmåga här och nu ska utvecklas och vidmakthållas. Huruvida en ökad grundutbildningsvolym är möjlig att genomföra utan betydande konsekvenser för den övriga verksamheten beror delvis på vilka åtgärder som vidtas för att frigöra resurser till utbildningsändamål och hur effektivt resurserna används. 2015 års personalförsörjningsutredning (SOU 2016:63) pekade exempelvis på möjligheten att i ökad utsträckning använda befälsuttagna totalförsvarspliktiga som ett stöd till den anställda personalen i utbildningsverksamheten, och att ytterligare använda sig av erfarna anställda gruppbefäl i grundutbildningen. Samtidigt utgör Försvarets yrkesofficerare en

grundläggande förutsättning för utbildningsverksamheten. Denna studie visar på utmaningarna med att bibehålla nuvarande nivåer på denna resurs, varför ett ökat behov av yrkesofficerare i utbildningsverksamheten ofrånkomligen måste tas från andra delar av Försvarsmaktens verksamhet. Dessutom visar utredningen om *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) att materielsystem ofta anskaffats på ett sådant sätt att ingen extra materiel finns tillgänglig för utbildning. Materielen har anskaffats i precis den mängd som krävs för att utrusta förbanden. Konsekvenserna av detta blir särskilt tydliga när krigsförband utbildas och omsätts i sin helhet under grundutbildningen, något som ställer helt andra krav på materielens tillgänglighet än när grundutbildningen inriktas mot att ersätta enskilda individer. Sammantaget går det därför inte att komma undan det faktum att krigsorganisationen och utbildningsorganisationen i praktiken måste samsas om en begränsad tillgång på personal, materiel och infrastruktur.

Den knappa tillgången på resurser i Försvarsmakten innebär att användningen av en viss resurs för ett visst ändamål medför att samma resurs inte längre kan nyttjas i sitt tidigare användningsområde. Det uppstår på så vis ett dilemma: ska en tillväxt i produktionskapaciteten ske i en hög takt med ett medvetet förmågetapp under en viss period, eller ska tillväxten ske i den takt nuvarande produktionskapacitet medger, utan motsvarande nedgång i förmåga? Lösningen på dilemmat är delvis en ekonomisk fråga, men inte enbart. Det tar nämligen alltid en viss tid att tillföra organisationen nya resurser. Ledtider inom både personal- och materieförsörjningen är av en sådan omfattning att det inte är möjligt, ens med mycket stora ekonomiska tillskott, att på kort sikt nämnvärt förändra den totala tillgången på reella resurser. Att anskaffa större materielsystem kan ta mycket lång tid, men även för relativt okomplicerad materiel kan det ta flera år innan materielen kan tas i bruk (SOU 2018:7). Detsamma gäller den personal som behövs för att bedriva grundutbildningen; tillgången på instruktörer och utbildningsbefäl är på några års sikt mer eller mindre given. En viktig slutsats från denna studie är att även om resurser tillförs blir det på kort sikt nödvändigt att göra prioriteringar inom verksamheten, medan det på längre sikt blir viktigt att säkerställa att tillförda resurser fördelas så att de på bästa sätt bidrar till att stärka försvarets operativa förmåga.

5 Referenser

Alozious, Juuko (2017) *Påbörjar kvinnor och män officersutbildningen i olika omfattning? En studie av de som slutförde GMU år 2013*, FOI Memo 6113, oktober 2017, FOI: Stockholm.

Axelsson, Mattias, Lundmark, Martin, Olsson, Per & Öhrn-Lundin, Josefin (2018) *Förutsättningar för undervattensförmåga – dagens resurser och morgondagens effekter*, FOI Memo 6314, januari 2018, FOI: Stockholm.

Axelsson, Mattias, Jonsson, Ulf, Lundmark, Martin & Lusua, Jens (2016a) *Reservmaterieförsörjning vid höjd beredskap - utmaningar och åtgärder*, FOI Memo 5627, december 2015, FOI: Stockholm.

Axelsson, Mattias, Khan, Malek, Lundmark, Martin & Olofsson, Mats (2016b) *Förmåga till snabb anpassning av försvarsmateriel*, FOI-R--4230--SE, mars 2016 FOI: Stockholm.

Axelsson, Mattias, Adenfelt, Maria, Jonsson, Ulf & Lundmark, Martin (2011) *Utvärdering av Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi*, FOI-R--3209--SE, juni 2011, FOI: Stockholm.

Bäckström, Peter (2018) *Hur många rekryter slutförde och gick vidare från Försvarsmaktens grundutbildning 2016/17?* FOI Memo 6349, FOI: Stockholm.

Bäckström, Peter (2017) *Slutar gruppbefäl, soldater och sjömän som är kvinnor tidigare än de som är män?* FOI Memo 6012, FOI: Stockholm.

Bäckström, Peter (2015) *Karriärmöjligheter för kvinnliga officerare i Försvarsmakten. En studie av befordringar mellan åren 2009-2014*, FOI Memo 5386, FOI: Stockholm.

Carlstedt, Berit & Carlstedt, Leif (2010) *De sista värnpliktiga har muckat. Kvalitet och vilja till engagemang i Försvarsmakten*, Försvarshögskolan, Serie I:65.

ESV (2010) *Översyn av försvarsprisindexet för materiel*, Ekonomistyrningsverket, 2010:18, april 2010, Stockholm.

EU (2012). *Europeiska unionens officiella tidning*. ”Konsoliderad version av Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt”, C 326/1, Bryssel.

Försvarshögskolan (2018a) *Årsredovisning 2017*.

Försvarshögskolan (2018b) *Budgetunderlag 2019-2020*, Bilaga 1.

Försvarsmakten (2018a) *Försvarsmaktens verksamhetsplan 2018-2030 (FMVP 18)*, Bilaga 3.

Försvarsmakten (2018b) *Försvarsmaktens årsredovisning 2017*, Bilagor 1-3.

Försvarsmakten (2018c) *Tillväxt för ett starkare försvar – Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016-2018*.

Försvarsmakten (2018d) *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*, Bilaga 3.

Försvarsmakten (2018e) *Yrkesofficerare i FM per grad 1995-2018*, underlag inhämtat från Försvarsmakten.

Försvarsmakten (2017a) *Försvarsmaktens årsredovisning 2016*, Bilagor 1-3.

Försvarsmakten (2017b) *Försvarsmaktens verksamhetsplan 2017-2029 (FMVP 17)*, Bilaga 3.

Försvarsmakten (2017c) *Försvarsmaktens delårsrapport 2017*.

Försvarsmakten (2016a) *Försvarsmaktens årsredovisning 2015*, Bilaga 2.

- Försvarsmakten (2016b) *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2017 med särskilda redovisningar*.
- Försvarsmakten (2016c) *Nulägesrapport kvinnor i personalflödet 2008-2015*.
- Försvarsmakten (2015a) *Försvarsmaktens årsredovisning 2014*, Bilaga 2.
- Försvarsmakten (2015b) *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar*.
- Försvarsmakten (2014a) *Försvarsmaktens årsredovisning 2013*, Bilaga 2.
- Försvarsmakten (2014b) *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2015 med särskilda redovisningar*.
- Försvarsmakten (2013a) *Försvarsmaktens årsredovisning 2012*, Bilaga 2.
- Försvarsmakten (2013b) *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014 med särskilda redovisningar*.
- Försvarsmakten (2012a) *Försvarsmaktens årsredovisning 2011*, Bilaga 2.
- Försvarsmakten (2012b) *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2013 med särskilda redovisningar*.
- Försvarsmakten (2011) *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2012 med särskilda redovisningar*.
- Försvarsmakten (2010b) *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011 med särskilda redovisningar*.
- Försvarsmakten (2010a) *Försvarsmaktens årsredovisning 2009*, Bilaga 2.
- Försvarsmakten (2007) *Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning*, Bilaga 23 383:61994.
- Försvarsmakten (2004) *Försvarsmaktens årsrapporter 2003*. Årsredovisning, Bilaga 3.
- Försvarsmakten (2002) *Försvarsmaktens årsredovisning 2001*, Bilaga 5.
- Försvarsmakten (2003) *Örlogsboken 2003*. M 7742-730002.
- Försvarsministeriet (2015) *Preliminary Assessment for Replacing the Capabilities of the Hornet Fleet – Final Report*, 8 juni 2015, Helsingfors.
- Horowitz, Stan A., Harmon, Bruce R. & Levine, Daniel B. (2016), "Inflation adjustments for defense acquisition" in *Defence and Peace Economics* 27:2, 231-257.
- Hove, Kjetil & Lillekvelland, Tobias (2014). *Defence investment cost escalation – a refinement of concepts and revised estimates*. FFI-rapport 2014/02318.
- IISS (2017) *The Military Balance 2017*, International Institute for Strategic Studies.
- IISS (2015) *The Military Balance 2015*, International Institute for Strategic Studies.
- IISS (2010) *The Military Balance 2010*, International Institute for Strategic Studies.
- IISS (2005) *The Military Balance 2005-2006*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press: Oxford.
- IISS (2000) *The Military Balance 2000-2001*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press: Oxford.
- IISS (1995) *The Military Balance 1995-1996*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press: Oxford.
- IISS (1990) *The Military Balance 1990-1991*, International Institute for Strategic Studies, Brassey's: Oxford.

- IISS (1985) *The Military Balance 1985-1986*, International Institute for Strategic Studies, The Garden City Press: London.
- Johansson, Mattias (2016) *Andel GMU-rekryter som tar anställning över tid*, juni 2016, FOI Memo 5739.
- Jonsson, Emma & Svensén, Sofia (2017) *Rekryteringsunderlaget 2017*, Försvarshögskolan, Serie I:106.
- Jonsson, Emma (2016) *Rekryteringsunderlaget 2015*, Försvarshögskolan, Serie I:100.
- Khodabandeh, Nima & Bäckström, Peter (2018) *Andelen kvinnor som går från GMU till SO/K*, opublicerat manuskript, FOI: Stockholm.
- Khodabandeh, Nima (2018) *Andelen GMU-soldater som påbörjar Officersprogrammet*, opublicerat manuskript, FOI: Stockholm.
- Löfstedt, Helge (2004) *Fjärrstridskrafter – Rysslands framtida kapacitet*, FOI-R--0439--SE, Stockholm, mars 2004, FOI: Stockholm.
- Nordlund, Peter, Bäckström, Peter & Öström, Bernt (2016) *Försvarsspecifik inflation – Teori och internationella tillämpningar*, FOI-R--4277--SE, april 2016, FOI: Stockholm.
- Nordlund, Peter, Bäckström, Peter & Johansson, Mattias (2015) *Effektiv materielförsörjning – Ett incitamentsperspektiv på materielförsörjningen*, FOI-R--4063--SE, Stockholm, februari 2015, FOI: Stockholm.
- Nordlund, Peter, Bäckström, Peter, Bergdahl, Karsten & Åkerström, Janne (2014) *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar – Anslagstilldelning, kostnadsutveckling och priskompensation*, FOI-R--3901--SE, juni 2014, FOI: Stockholm.
- Nordlund, Peter, Wiklund, Mikael & Öström, Bernt (2009) *Det svenska försvarets anslagsutveckling – Kostnadsutveckling och priskompensation*, FOI-R--2694--SE, maj 2009, FOI: Stockholm.
- Story, Rod (2017) *The Cost of Canada's Surface Combatants*, Office of the Parliamentary Budget Office.
- Prop. 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018*.
- Prop. 2014/15:109. *Sveriges försvarspolitiska inriktning – Sverige försvar 2016-2020*.
- Prop. 2013/14: 99. *Vårändringsbudget för 2014*.
- Prop. 2013/14: 1. *Budgetproposition för 2014*.
- Rekryteringsmyndigheten (2017) *Beredskapsunderlaget 2017*.
- Rekryteringsmyndigheten (2018) *Rekryteringsmyndighetens årsredovisning 2017*.
- SCB, MIS 2009:1, *SPIN 2007 Standard för svensk produktindelning efter näringsgren 2007*, Statistiska centralbyrån: Örebro.
- Schröder, Karin (2017) *Karriärhinder för unga militära kvinnor*, FOI-R--4541--SE, december 2017, FOI: Stockholm.
- Schröder, Karin, Lundmark, Martin & Lusua, Jens (2016) *Försörjningstrygghet för mängdmateriel*, FOI-R--4366--SE, december 2016, FOI: Stockholm.
- SFS (2016) *Lag om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet*, 2016:1160.
- SOU 2018:7 (2018) *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov – Betänkande av utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*, februari 2018, Stockholm.
- SOU 2016:63 (2016) *Betänkande av 2015 års personalförsörjningsutredning*. En robust personalförsörjning av det militära försvaret, Elanders Sverige AB: Stockholm.

SOU 2016:8 (2016) *Logistik för högre beredskapsnivåer – Betänkande av Översyn av materiel- och logistikförsörjningen inom Försvarmakten*, december 2016, Stockholm.

Statsrådsberedningen (2017). *Nationell säkerhetsstrategi*, januari 2017, Regeringskansliet: Stockholm.

Webbsidor

AEF, Arboga Elektronikhistoriska Förening (2015) ”JA 37 Viggen: Jaktviggen”, 27 oktober 2015, http://www.aef.se/Flygvapnet/Notiser/JA37_Notis_2.htm (hämtad 2018-03-13).

Berlingske (2015) ”En aerlig bog om Soevaernets skarpeste skibe”, 13 juni, <https://www.b.dk/en-aerlig-bog-om-soevaernets-skarpeste-skibe> (hämtad 2018-03-04).

Defence Update (2015) “Denmark to buy hundreds of Swiss Piranha 5 APCs to replace ageing M113s”, 2 maj, http://defense-update.com/20150502_piranha_denmark.html (hämtad 2018-03-13).

FMI (2018) ”Fra F-16 til F-35 – Anskaffelsen er i gang” <http://www.fmi.dk/nyt-kampfly/fra-f16-til-f35/Pages/default.aspx> (hämtad 2018-02-26).

FMV (2016) ”JAS 39 Gripen”, <https://www.fmv.se/sv/Projekt/FMV-balanserar-tid-kostnad-och-prestanda-for-Jas-39-Gripen/> (hämtad 2018-03-19).

Forsvaret (2018) ”Forsvarets egen panservogn”, 25 september, <https://forsvaret.no/aktuelt/forsvarets-egen-panservogn> (hämtad 2018-04-05).

Forsvaret (2014) ”CV90”, 22 maj, <https://forsvaret.no/fakta/utstyr/Land/CV-9030N> (hämtad 2018-04-06).

Försvarmakten (2018f) ”Bandvagn 309”, <https://www.forsvarmakten.se/sv/information-och-fakta/materiel-och-teknik/mark/bandvagn-309/> (hämtad 2018-04-05).

Försvarsministeriet (2002) “Finland has signed a contract with Germany for the procurement of Leopard main battle tanks”, 17 september, http://www.defmin.fi/en/topical/press_releases/2002/17.9.2002_finland_has_signed_a_contract_with_germany_for_the_procurement_of_leopard_main_battle_tanks.1110.news (hämtad 2018-04-05).

Naval Today (2017) “Poland decommissions first Kobben-class submarine ORP Kondor”, 10 mars, <https://navaltoday.com/2017/12/20/poland-decommissions-first-kobben-class-submarine-orp-kondor/> hämtad 2018-03-10.

Naval Today (2016) “German Navy’s Gepard-class fast attack vessels conduct final SQUADDEX”, 1 mars, <https://navaltoday.com/2016/03/01/german-navys-gepard-class-fast-attack-vessels-conduct-final-squadex/> (hämtad 2018-02-26).

Pansermuseet (2018) ”Leopard 1”, <http://www.pansermuseet.com/index.php/udstilling/kampvogne/leopard-1> (hämtad 2018-04-05).

Teknisk Ukeblad (2015) ”Slik blir Norges nye stridsvogner”, 24 mars, <https://www.tu.no/artikler/slik-blir-norges-nye-stridsvogner/222616> (hämtad 2018-03-10).

TV2 (2011) ”Leopard 1 har skutt sin siste granat”, 22 september, <https://www.tv2.no/a/3592319/> (hämtad 2018-04-06).

The Aviationist (2018) ”Norway Has Completed A Successful Verification Of The F-35 Drag Chute System, Unique To The Norwegian Aircraft”, 20 februari, <https://theaviationist.com/2018/02/20/norway-has-completed-a-successful-verification-of-the-f-35-drag-chute-system-unique-to-the-norwegian-aircraft/> (hämtad 2018-02-26).

Intervjuer

Elmlund, Peter, Försvarets materielverk, 13 mars 2018.

Rugeland, Håkan, Försvarmakten, 9 mars 2018.

Bilaga 1

Tabell 6: Klasser av större ytstridsfartyg för nordiska länder (1990-2017)

Sverige/År	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
<i>Visby</i>	-	-	-	1	3	5	5
<i>Göteborg</i>	1	4	4	4	2	2	2
<i>Stockholm</i>	2	2	2	2	2	2	2
Norge/År	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
<i>Fridjof Nans.</i>	-	-	-	-	3	5	5
<i>Oslo</i>	5	4	4	3	-	-	-
Finland/År	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
<i>Hamina</i>	-	-	1	3	4	4	4
<i>Rauma</i>	-	4	4	4	4	4	4
<i>Helsinki</i>	4	4	4	4	-	-	-
<i>Tuima</i>	4	2	4	-	-	-	-
Danmark/År	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
<i>Iver Huitsf.</i>	-	-	-	-	-	3	3
<i>Absalon</i>	-	-	-	-	2	2	2
<i>Thetis</i>	-	4	4	4	4	4	4
<i>Niels Juel</i>	3	3	3	3	-	-	-
<i>Hvidbjornen</i>	3	-	-	-	-	-	-

Svenska korvetter, norska fregatter, finska robotbåtar, danska fregatter. Källa: IISS (1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015, 2017)

Bilaga 2

Tabell 7: Ubåtar för Sverige, Norge och Tyskland (1990-2017)

Sverige/År	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
<i>Gotland</i>	-	-	3	3	3	3	3
<i>Västergötland</i>	4	4	4	4	2	2	2
<i>Näcken</i>	3	3	2	-	-	-	-
<i>Sjöormen</i>	5	5	-	-	-	-	-
Norge/År	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
<i>Ula</i>	2	6	6	6	6	6	6
<i>Kobben</i>	10	6	4	-	-	-	-
Tyskland/År	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
<i>Type 212A</i>	-	-	-	1	4	5	6
<i>Type 206/A</i>	18	18	12	11	8	-	-
<i>Type 205</i>	6	2	2	1	-	-	-

Källa: IISS (1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015, 2017)