

Vart är vi på väg?



**FV i
FÖRSVARSMAKTS-
UTREDNING -88**

Försvarsmaktsutredning 88 (FU 88) är det övergripande namnet på ett antal utredningar som berör det svenska försvarets fortsatta utveckling. ● Bakgrunden till utredningarna är bl a de behov som finns att förbättra de svenska krigsförbandens användbarhet, utbildning och samträning. Dessutom måste så stora delar som möjligt av försvarsmakten användas till att utveckla krigsorganisationen mot 2000-talets krav.

FU 88

Av Bo Reinholdsson

Det samlade resultatet av hittills genomfört utredningsarbete inom ramen för FU 88 föreligger nu som slutremiss i Flyg-, Armé-, & Marin-staberna, regionala staber och hos vissa andra myndigheter.

FU 88 bedrivs till del inom ramen för ÖB:s perspektiv- och programplanarbete. Utredningen omfattar följande delutredningar:

- ▶ Arméns långsiktiga utveckling.
- ▶ Produktionsledningen inom försvarsmakten.
- ▶ Operativ ledning.
- ▶ Gemensamma myndigheters utveckling.
- ▶ Översyn av centrala staber.

Härutöver pågår ett arbete om principer för utveckling av försvarets personalstruktur.

Försvarsmaktsutredningen skall lämnas av ÖB till regeringen 1988-09-30. Detta sker samtidigt som ÖB:s programplan 89-92 överlämnas. — Första delen av perspektivstudierna "FMI 2000" (långsiktig utveckling till år 2007) överlämnas till regeringen 1988-10-15.

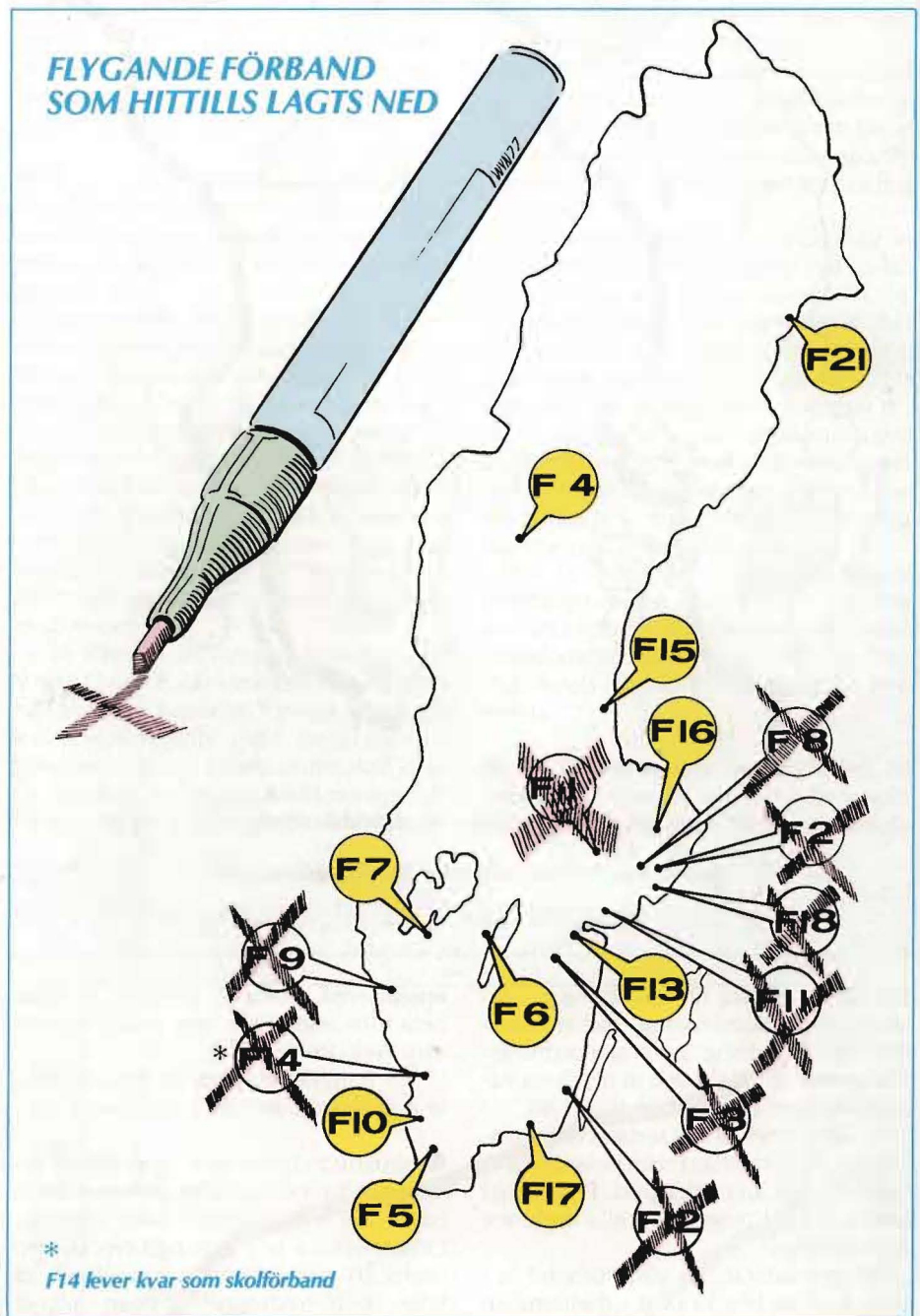
ÖB hade därför infordrat svar på slutremissen av FU 88 till 1988-06-10. Till samma tidpunkt hade slutligt underlag för programplan och FMI 2000 infordrats från försvarsgrenscheferna m fl.

● ● **Allmänt.** — FU 88:s tillkomst skall ses mot den situation, såväl fredsorganisatoriskt som likviditetsmässigt, som främst Armén i dag befinner sig. Utredningen skall också visa konsekvenserna för hela försvarsmakten av en fortsatt ekonomisk utveckling på den nivå som beslutats i 1987 års försvarsbudget.

CFV har under en 20-årsperiod konti-

Flygvapnets fredsstyrka i divisioner

År	Antal divisioner		
	Jakt	Attack	Spaning
1962	33	12	5
1965	22	12	5
1975	19	6	5
1988	11	5,5	3



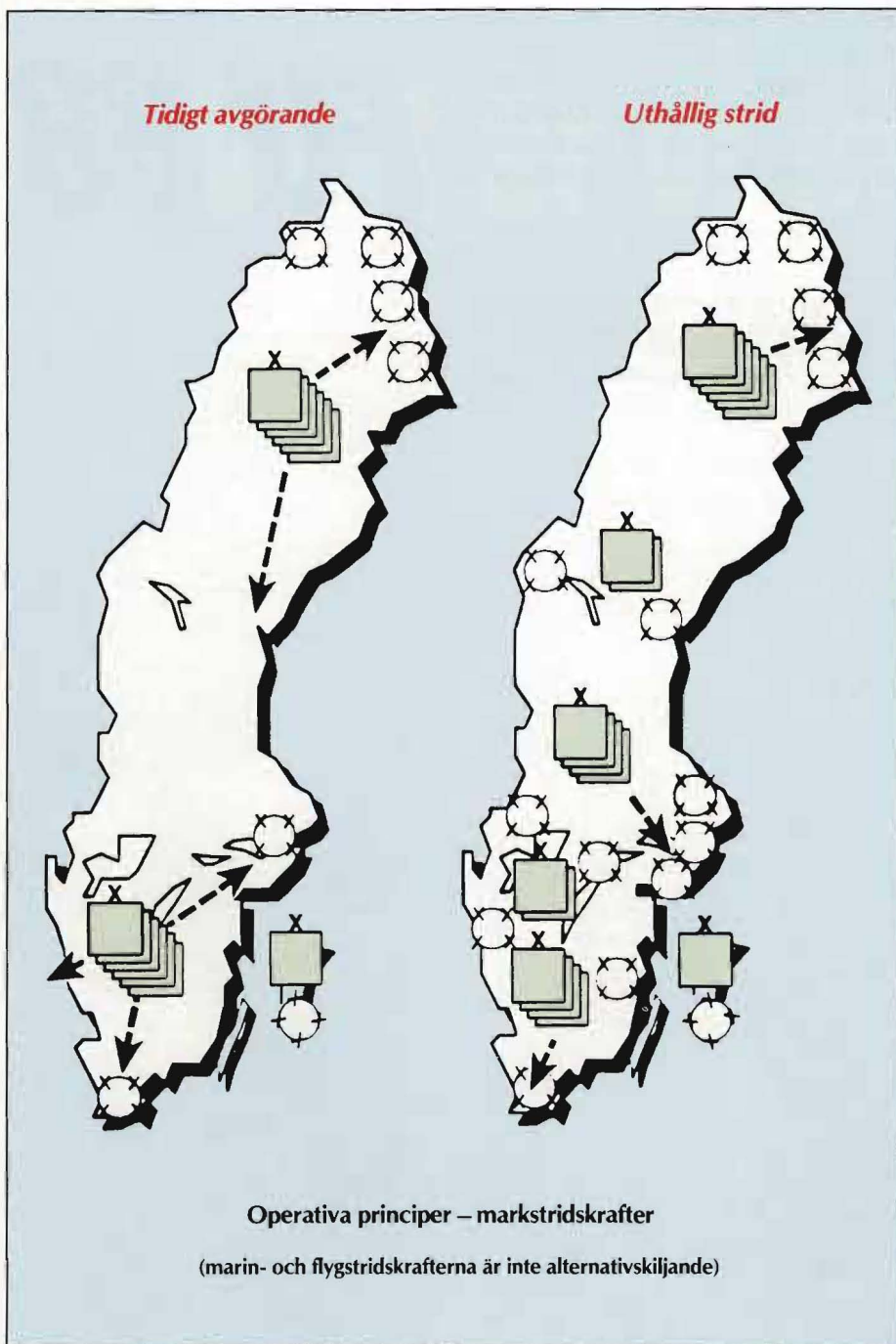
nuerligt anpassat organisationen till de ekonomiska resurser som stått FV till förfogande. Detta har lett till en minst 50-procentig reducering av flygstridskrafternas organisation.

CA har under samma period gjort vissa fredsorganisatoriska förändringar, bl a vissa garnissionssamordningar, vilka dock inte medfört reduceringar i den omfattning som ekonomin egentligen krävt. Utbildningskostnaderna har ökat snabbt

och investeringarna därvid minskat i samma omfattning.

● ● Inför FB 87 kunde man konstatera, att de åtgärder som politiker och utredare bedömde skulle resultera i reduceringar av Arméns organisation (VK 83 m fl), av ÖB och CA inte bedömts möjliga att genomföra.

Regeringen uppdrog då åt ÖB att till 1988 göra en genomgripande utredning



och lämna förslag till förändringar i Arméns produktionsledning, förbandsomfattning, utbildning samt samordningsmöjligheter av utbildning m m. Detta var ursprungligen anledningen till FU 88.

FU 88:s innehåll har sedan svällt i omfattning. Nu omfattas i stort hela försvarsmakten – om än i olika grad. Flygvapnet berörs i något avseende i alla ingående delutredningar.

ÖB konstaterar, att våra förband är i många fall av hög kvalitet vid internationell jämförelse. Detta gäller t ex vårt luftförsvar. ÖB finner dock, att det finns obalanser mellan uppgifter och resurser. Dessa kommer i en oförändrad ekonomi successivt att bli större.

Det finns enligt ÖB inga möjligheter att i nuvarande ekonomi kunna utveckla försvarsmakten under 1990-talet, så att den fram mot sekelskiftet kan lösa de uppgifter statsmakterna i dag ålägger. ÖB menar, att det bara finns två möjligheter: 1) antingen **utöka resurserna**, 2) eller **förändra**

uppgifterna. Detta är problem som rör hela försvarsmakten, inte enskilda delar eller verksamheter.

ÖB framhåller också att försvarsmaktens problem inte enbart är ekonomiska.

● Strukturanpassningen inom främst Armén har varit otillräcklig gentemot efterhand minskade ekonomiska resurser. Organisations- och ledningsutvecklingen under 70- och 80-talen har inneburit, att krigs- och fredsorganisationen alltmer skilts åt. Arbetet med krigsförbanden har många gånger kommit i andra hand.

ÖB pekar här på att inom FV är sambandet fred-krig redan i dag relativt klart inom organisationen och dess sätt att verka. Även för övriga delar av försvarsmakten måste nu åstadkommas en bättre samordning fred-krig.

Att en sådan process är smärtsam för organisationen, känner vi inom FV väl till. Priset för att anpassa oss till de ekonomiska resurserna har inneburit stora reduce-

ringar och smärtsamma successiva ingrepp under mer än 20 år.

● För Armén innebär FU 88 i nuvarande läge att minst tio regementen skall läggas ned under en knapp 10-årsperiod. Detta för att möjliggöra att effektiv utbildning och kvalificerad materiel skall ge kvalitativt bättre förband. Dock till priset av en minskad numerär.

● ● **Arméns långsiktiga utveckling.** – Utredningen innebär förslag till en omfattande omstrukturering av arméstridskrafterna i framtiden. Ett riksdagsbeslut förväntas under 1989 avseende utbildningssystem och utbildningsorganisation. ÖB menar, att val av princip för operationernas förande och därtill kopplad arméstruktur bör göras i ett **totalförsvarsbeslut**. Nästa skall fattas 1992.

► **CA** utredning redovisar förslag som innebär, att Armén kraftigt reduceras. Samtidigt kommer kostnaderna att kunna hållas inom de ramar som FB 87 angav för Armén. Detta innebär i sig en satsning på kvaliteten i stället för kvantitet.

Innehållsmässigt reduceras antalet brigader från dagens 26 (+ Gotland) till ca 20 (+ Gotland). I detta sammanhang skall också poängteras att sex av nuvarande brigader är av en äldre typ (IB 66 M). De har ett dåligt förbandsvärde, eftersom deras reputering och materielinnehåll länge varit eftersatt.

CA föreslår således ett territorialförsvar om ca 165 000 man, skyddsstyrkor om ca 100 000 man samt dagens hemvärnsorganisation om ca 125 000 man. Utbildningstiden kommer att variera från ca 10 mån – 2,5 mån beroende på förbandstyp. – Den minskade organisationen och utbildningstidens längd föreslås av ekonomiska skäl.(!) Förslaget innebär antingen satsning på tidigt avgörande eller på ett uthålligt djupförsvar. CFV stöder förslaget betr tidigt avgörande eftersom det ger en högre "tröskeffekt" och därmed borde vara mer krigsavhållande. "Tröskeffekten" upprätthålls i dag i allt väsentligt av flyg- och marinstridskrafterna. Dessa är därmed på intet sätt alternativskiljande i utredningens operativa förslag.

► **ÖB** menar, att Armén måste inriktas mot möjligheten till tidigt avgörande, och om detta inte lyckas kunna genomföra uthålliga försvarsoperationer. För detta krävs 175 000 man i ett yttäckande territorialförsvar innehållande ca 20 moderna brigader med anpassat antal stödförband. Härutöver krävs ca 100 000 man i skyddsstyrkor samt ca 125 000 man i hemvärn för skydd och bevakning av för totalförsvaret väsentliga objekt.

Inget av förslagen ryms inom den tilldelade ekonomiska ramen. Detta kräver ytterligare ca 2 000 Mkr fram till 1992. Skillnaderna i förslagen är främst av operativ karaktär. ÖB:s förslag innebär i högre grad djupförsvar över landets yta än tidigt avgörande i aktuella invasionsriktningar. Förslaget innebär också en mindre reduktion av Armén än CA förslag, vilket i sig

också innebär krav på ekonomiska medel till Armén i framtiden.

Organisationen skall i fred utgöras av en grundorganisation, som i olika beredskapslägen skall kunna utvecklas mot full styrka. Av det skälet bör, enligt ÖB, redan i fred finnas en kaderorganisation till **alla** fördelningsstaber, brigader, viktigare fördelningsförband och försvarsområdesstaber.

● ● För FV:s del innebär utredningen om Arméns långsiktiga utveckling att program- och produktionsansvaret för försvars- och skyddsförband ingående i FV:s stridsgrupper överförs till FV. De förband detta gäller är de s k **värnförbanden** vid våra flygbaser och strilförband. Dessa tillhör och utbildas i dag vid Armén. Förbanden kommer framdeles att utbildas vid flygflottiljerna med ungefär fem månaders utbildningstid i likhet med Arméns territorial- och skyddsförband.

För FV kan det medföra, att ytterligare ca 1 000 vpl per år skall utbildas. Dessa kommer efter en kort grundutbildning att användas för bevakning av infrastrukturen under större delen av sin tjänstgöringstid. De kommer således att bidra till ett ökat skydd i fred för friliggande anläggningar samt vara en ökad beredskapsresurs.

För att kunna ta över denna utbildning från Armén, måste emellertid tillföras såväl ekonomiska som personella resurser. Även vissa investeringsåtgärder kommer att behöva genomföras. Detta har utretts inom Flygstaben. Underlag har överlämnats till ÖB i samband med tidigare remissvarv. CFV har funnit ÖB:s förslag som riktigt, genom att verksamheten för alla förband ingående i bas- och strilbataljonerna styrs av samma programmyndighet. Förutsättningen för förändringen är dock att ingen ny verksamhet tillförs FV utan att motsvarande resurser tillförs. Den ekonomiska ramen för FV-förbanden "tål" inte ytterligare urholkning i form av ny kostnadskrävande verksamhet.

● ● **Produktionsledningen inom försvarsmakten.** – Denna utredning är tillsammans med Arméns långsiktiga utveckling ursprunget till regeringens uppdrag om FU 88. Den kommer sig av Arméns dåliga likviditet de senaste åren och det ökade behovet av medel inom förbands- och ledningsverksamheten. Styrningen inom detta område har inneburit problem för CA gentemot Arméns ca 70 myndigheter. CA har inte (som CFV) kunnat styra förbanden direkt utan gått via resp militärbefälhavare (MB) med sina "sekundäruppdrag", vilket bidragit till svårigheterna med likviditetsuppföljningen.

För FV:s del innebär denna utredning inga förändringar i förhållande till dagens produktionsledning. FV har alltsedan FPE-systemets (Försvarets planerings- och ekonomisystem) tillkomst genomfört produktionsledning genom styrning direkt mot förbanden.

► I utredningen föreslås, att FV även fort-

sättningsvis produktionsleder enligt nuvarande inriktning. Dock skall systemet utvecklas ytterligare. Styrningen i "sekundäruppdrag" skall ske i form av krigsförbandsorienterade termer. Krigsförbanden skall vara det centrala. Detta innebär att såväl styrning som värdering av förbanden sker i likartade termer. Krigsförbandscheferna skall redan i fred ha ansvar för och ges möjlighet att påverka krigsförbandsproduktionen. Våra MB skall ges bättre förutsättningar för operativ styrning och kontroll av krigsförbanden. Sammanhang m m mellan organisation och ledning skall ha sin grund i en helhetssyn på verksamheten inom försvarsmakten i fred, kris och krig. Lednings-, lydnds- och ansvarsförhållanden blir därmed klarare och mera entydiga.

● ● **Operativ ledning.** – Denna utredning behandlar (som framgår av namnet) den framtida operativa ledningen. Utredningen kallas också "Huvudprogram 4-utredningen".

Dagens principer för ledning av operationer bedöms av ÖB även fortsättningsvis vara lämpliga. Operativa chefer med staber erfordras för att förbereda och genomföra försvarsoperationer samt för att leda insatser i fred och på låga konfliktnivåer. ÖB föreslår dock vissa förändringar inom den operativa ledningen.

En säker och uthållig ledning över hela landets yta kan enligt ÖB ske med **fyra** MB med milostaber och en rörlig ledningsresurs.

ÖB föreslår, att nuvarande milo S och V resp Ö och B slås samman. För ökad uthållighet och kapacitet föreslås att en miloförstärkningsstab med betjäningförband organiseras. Denna enhet skall kunna förstärka milostab i kraftsamlingsriktning. – Militärömråden och luftförsvars-

sektorer sammanfaller därmed i stort geografiskt.

► ÖB föreslår också att *E 1 stab på sikt utgår*. I stället organiseras en **central flygfunktionsledning (C FFL)** i högkvarteret i krig. C FFL kommer fredsmässigt att organiseras i Flygstaben. För sektorstaberna innebär detta att de förstärks med ledningsresurser för ledning av attack och spaning. Samma ledningskapacitet skall skapas i samtliga sektorstaber.

C FFL blir en central resurs för samordning av resurserna för samtliga flygförband. Detta innebär jämfört med dagens ledningssystem en förbättring.

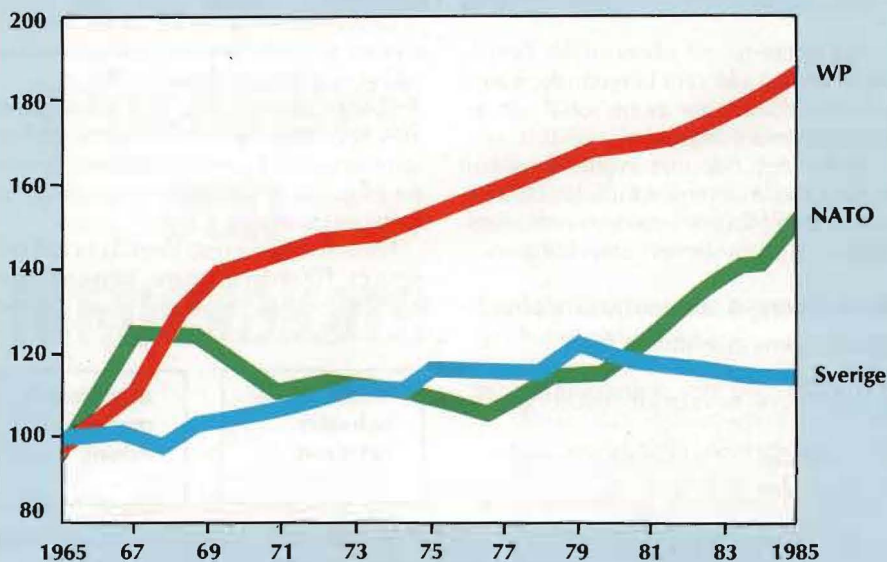
Nuvarande sektorstaber kommer, enligt ÖB:s förslag, i framtiden att benämnas "**flygkommandon**". Detta främst för att markera den ökade rollen och kapaciteten inom den taktiska ledningen av flygstridskrafterna.

ÖB föreslår också, att Fo-stab skall finnas i varje län. Detta innebär nya Fo-staber i Kalmar och Västmanlands län. Sex nya fördelningsstaber organiseras med kader i fred. Cheferna ingår i milostab som direkt underställda chefer (DUC) till MB. Fyra fördelningschefer kommer bli att i resp milostab svara för Arméns produktionsledning. Fo-regementen upphör och i Armén finns i framtiden myndigheterna Fo-bef, brigadchef, utbildningsregementschef och skolchef.

För FV sker ingen uppdelning av sektorflottiljerna. En *återgång* av organisation till fristående sektorstaber med utbildningsförband, enligt läget före 1966, har diskuterats men för närvarande inte föreslagits.

● ● **Gemensamma myndigheters utveckling.** – Denna utredning behandlar de gemensamma myndigheterna och de

UTVECKLING AV MILITÄRA UTGIFTER 1965–85
Index 1965 = 100*



*USD; prisläge och växelkurser 1980

Källa: SIPRI Yearbooks; Försvarsstatistik 1986

ras stöd till försvarsgrenscheferna. Utredningen kallas också "Huvudprogram 5-utredningen".

Myndigheter inom Huvudprogram 5 har alla uppgifter i form av stöd till verksamhet, som försvarsgrenscheferna och Huvudprogram 4 har ansvar för. Flera av dem har också tillsynsuppgifter som regleras i författningar. Krav ställs också av intressenter utanför försvarsmakten, som regeringen, civila totalförsvarsmyndigheter m fl. Vissa myndigheter har också uppgifter i kris och krig – i vissa fall så stora och en egen krigsorganisation krävs.

Huvudprogram 5 kommer emellertid att behöva förändras som ett resultat av försvarsmaktens utveckling. Detta gäller såväl styrsystem, organisation, kunskap som kultur.

Behovet av understöd till verksamheten i framtiden kommer att variera mellan olika funktioner, försvarsgrenar, teknikområden och över tiden.

Det är ännu omöjligt att förutsäga hur sakmässig kompetens kommer att fördelas på olika nivåer inom organisationen eller om denna behöver finnas inom försvarsmakten. ÖB finner dock redan nu, att den formella fackrollen inte längre behövs. Detta är bl a en naturlig följd av att ansvaret skall hållas samlat. En minskning av de centrala stödresurserna är därför ett mål i sig. ÖB föreslår därför, att bl a följande förändringshypoteser skall överarbetas:

- ▶ FortF upphör som egen myndighet.
- ▶ Fredsbyggnadsverksamheten överförs till Byggnadsstyrelsen, som föreslås ombildas till Byggetverket (BV).
- ▶ Befästningsdelen (byggverksamhet för krigsorganisationen) blir en enhet i FMV.
- ▶ Sammanslagning av FCF och VPV till ett Personalverk.
- ▶ FHS, FörV och FRA övergår till Huvudprogram 4.
- ▶ FLC och FDC blir intäktsfinansierade.

Möjligheterna till ekonomiska besparingar kan på sikt vara betydande, främst genom reduceringar av personal och inom lokalförsörjningsdelen.

Storlek och tidpunkt avgörs dock helt av hur sakkompetensen fördelas samt genom takten i försvarsmaktens omorganisation och styrsystemets utveckling.

● ● **Översyn av centrala staber.** – Utredningens målsättning är att:

- ▶ Utvärdera nuvarande stabsorganisation.
- ▶ Identifiera ÖB:s krav på staberna.
- ▶ Ge förslag till förändringar.

ÖB:s ledningsfilosofi ger en helhetssyn på organisation och ledning. Ledningsfilosofin är i grunden decentralistisk, dvs inga beslut skall fattas på högre nivå än absolut nödvändigt. Organisationen bör därför bestå av en grunddel som arbetar i

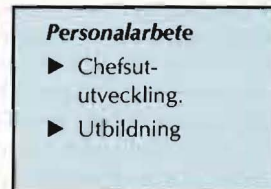
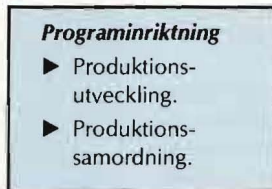
fred. Grunddelen utökas under kris eller krig med olika beredskapsdelar.

Enligt utredningens förslag innebär detta för chefernas roll i ledningsorganisationen:

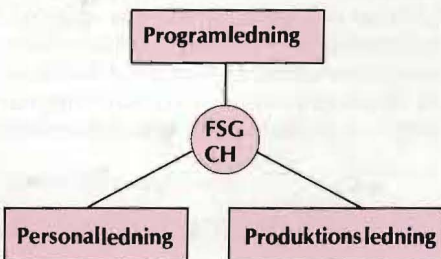
- ÖB är chef och leder försvarsmakten.
- Militärledningen är forum för rådslag.
- De centrala produktionsmyndigheterna skall lämna stöd.
- Försvarsgrenscheferna är sammanhållande för resp huvudprogram
- De operativa cheferna har ansvaret för att förbereda krigsförbandens utnyttjande.
- Lokal chef blir mer självständig.
- Krigsförbandschefer får ansvar redan i fred.

Enligt utredningen skall **nya** staber med **nya** förutsättningar och delvis **nya** roller skapas på central nivå.

Försvarsgrensstaberna (FS, Ast, MS) föreslås omfatta en preliminär personalram om ca 100 handläggare per stab. Stödpersonal tillkommer. – Den huvudsakliga verksamheten återfinns inom tre funktionsblock:



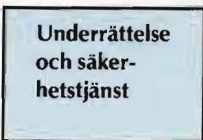
Principiell organisationshypotes utgående från funktionsblocken blir då:



Utöver personalramen får för försvarsgrenen specifik försvarsmaktsgemensam verksamhet organiseras.

För Flygstabens (FS) del innebär detta att VädL, Flygl och Trf, vilka har gemensamt ansvar i försvarsmaktssomspännande frågor etc, får organiseras utöver ramen om ca 100.

Försvarsstaben (Fst) föreslås också omfatta ca 100 handläggare. Verksamheten där bedrivs huvudsakligen inom följande fyra funktionsblock:



Organisationshypotesen som ställts upp blir då enl den till höger:

Arbetet kommer nu att fortsätta i projektgrupper för att stabernas omorganisation skall ske med viss samordning. – Ge-

nomförandehypotesen innebär övergång till ny organisation 1989-07-01 ... alltså om 1 år!

Förslag till decentralisering eller omförling av uppgifter skall ske snarast efter 1988-07-01. Utredningen avslutades med förslag till omförling av verksamhet/uppgifter såväl mellan som från staberna. Dessa förslag utvärderades före 1988-06-10.

● ● CFV har i tidigare remissvarv klargjort sitt ställningstagande beträffande FU 88.

Enligt CFV uppfattning innebär FU 88 förslag till alltför stora förändringar i ett steg. ÖB borde ha tagit upp delutredningarna mera etappvis, så att beslut tagits efterhand. Det är nu risk för att man helt tappar fotfästet. Delutredningarna innehåller ibland "dubbla budskap". FU 88 kan också uppfattas som ett *orosmoln* för personalen m h t alla organisationsförändringar som föreslås. CFV menar också, att det inte är möjligt att föreslå organisationsförändringar för t ex FS innan uppgifterna klarlagts.

Tidsförhållande för så genomgripande förslag är enligt CFV alldeles för korta. Hela FU 88-arbetet skall genomföras under ca ett års tid. Staberna har endast medverkat under delar av detta år. Tid för remissyttranden från flygvapenmyndigheter utanför FS har således inte funnits, varför hela arbetet legat på sektioner och avdelningar i FS.

● FlygvapenNytt får säkert anledning att återkomma i ärendet. Mycket står på spel. Försvaret i framtiden är en angelägenhet för alla svenskar. En trygghetsfråga för såväl försvarets personal som svensken i gemen. Det går tyvärr inte längre att försöka rationalisera fram fler taggar på igelkotten. Snarare handlar det om att rädda detta djurs existens, ty taggarnas antal har på en 20-årsperiod minskat oroväckande. Åtminstone fläckvis. Bara delar av kroppen kan skyddas ... ■

