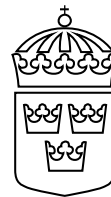


# Regeringens skrivelse

## 2021/22:63



Riksrevisionens rapport om att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna

---

Skr.  
2021/22:63

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 december 2021

*Morgan Johansson*

*Peter Hultqvist*  
(Försvarsdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Denna skrivelse har utarbetats med anledning av Riksrevisionens rapport Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna (RiR 2021:23). Riksrevisionen har granskat om regeringen och Försvarsmakten har bedrivit ett effektivt arbete för att öka arméstridskrafternas operativa förmåga under försvarsinriktningsperioden 2016–2020. Granskningsrapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarsmakten. Riksrevisionens sammanvägda bedömning är att regeringens och Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga under försvarsinriktningsperioden inte har varit effektivt i alla delar. Brister har identifierats när det gäller planering, analys, styrning och genomförande. När det gäller regeringens styrning bedömer Riksrevisionen att den i vissa stycken inte varit tillräckligt tydlig då regeringen inte uttryckligen efterfrågat brigader som krigsförband.

Riksrevisionen lämnar i rapporten rekommendationer till regeringen och Försvarsmakten. Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att flera av de rekommendationer som föreslås redan har omhändertagits, i form av en tydligare styrning till Försvarsmakten i syfte att säkerställa att beslutade mål och uppgifter överensstämmer med tilldelade resurser. Regeringen fortsätter att följa upp genomförandet av den inriktning som framgår av propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) och som beslutats av riksdagen. I detta arbete ingår att kontinuerligt följa arbetet inom Försvarsmakten och återrapportera

Skr. 2021/22:63 resultatet till riksdagen. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

1	Ärendet och dess beredning .....	4
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	5
2.1	Bakgrund och syfte med granskningen.....	5
2.2	Riksrevisionens slutsatser.....	5
2.3	Riksrevisionens rekommendationer.....	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser .....	6
3.1	Övergripande iakttagelser.....	6
3.2	Rekommendationen att sätta tydliga och uppföljningsbara mål .....	7
3.3	Rekommendationen att säkerställa att projekt som utgör väsentliga säkerhetsintressen inte tvingar Försvarsmakten till kortsiktiga omprioriteringar .....	8
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser .....	8
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport 2021:23 Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna.....	9
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 16 december 2021 .....	81

# 1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarsmaktens arbete med att stärka armétridskrafternas operativa förmåga. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka armétridskrafterna (RiR 2021:23). Granskningsrapporten innehåller slutsatser och rekommendationer för regeringen och Försvarsmakten. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 31 augusti 2021. Regeringen har inhämtat underlag från Försvarsmakten när det gäller myndighetens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer samt vilka åtgärder som vidtagits eller planeras inom området.

### 2.1 Bakgrund och syfte med granskningen

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarsmaktens arbete inför och under inriktningsperioden 2016–2020 med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga. Sveriges försvarspolitik förändrades snabbt under 2010-talet första del där det nationella försvaret av Sverige åter kom i fokus efter att under en period varit fokuserat på internationella insatser. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015 framför regeringen att det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Vidare framförs i propositionen att förmågan att kunna kraftsamla och leda förband i brigad måste prioriteras för att arméstridskrafterna ska kunna möta ett väpnat angrepp. Riksrevisionen beslutade i december 2019 att inleda en granskning av statens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga. Granskningen har omfattat regeringen och Försvarsmakten och har fokuserat på inriktningsperioden 2016–2020 och tiden strax dessförinnan.

### 2.2 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsatser är att regeringens och Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga under försvarsinriktningsperioden inte har varit effektivt i alla delar. Brister har identifierats i fråga om planering, analys, styrning och genomförande. Detta har lett till att arméförbanden inte utvecklats på ett ändamålsenligt sätt, att deras möjligheter att lösa sina uppgifter i krig har begränsats, och att det fortfarande råder oklarheter kring hur de ska utformas med personal och materiel för att möta en kvalificerad motståndare. Riksrevisionen bedömer att försvarsbeslutet 2015 var underfinansierat i förhållande till vad Försvarsmakten skulle åstadkomma och att arméns utgångsläge var mycket svårt i relation till den satta inriktningen. Vidare bedömer Riksrevisionen att kostnaderna för de väsentliga säkerhetsintressena JAS 39 E och den nya generationens ubåt (A26) varit svåra att spara in på, och att dessa projekt har trängt undan andra materielprojekt. Riksrevisionen bedömer därför att armén i realiteten inte kunde uppnå det som riksdagen och regeringen förväntade sig. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att konsekvenserna av obalansen mellan finansiering och vad som förväntades uppnås var bristfälligt beskrivna av Försvarsmakten. Detta har i sin tur hänförts till att Försvarsmakten inte haft en tillräckligt god bild av hur allvarligt läget var inom armén. Riksrevisionen bedömer vidare att regeringens styrning i vissa delar inte varit tillräckligt tydlig då regeringen inte uttryckligen efterfrågat brigader som krigsförband.

## 2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till regeringen:

- Sätt tydliga och uppföljningsbara mål för Försvarsmaktens verksamhet.
- Säkerställ att hanteringen av projekt som utgör väsentliga säkerhetsintressen inte tvingar Försvarsmakten till kortsiktiga omplaneringar som får konsekvenser för förbandsproduktionen.

Regeringen konstaterar att Riksrevisionen i sin granskning lämnat följande rekommendationer riktade till Försvarsmakten:

- Fortsätt att vidareutveckla arbetet med att säkerställa arméns förmåga att mobilisera inom angiven tid, bland annat avseende krigsplacering av materiel.
- Säkerställ att arméchefen har tillräcklig rådighet över arméns verksamhet för att kunna planera och genomföra verksamheten på ett effektivt sätt.
- Ta fram tydliga konsekvensbeskrivningar av regeringens styrning.
- Ta fram behovsanalyser tidigt i processen avseende utvecklings- eller förändringsarbeten.

## 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

### 3.1 Övergripande iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Försvarsmakten har, vilket framgår av Riksrevisionens granskning, under perioden 2016–2020 i flera beslut tillfört ekonomiska medel. Regeringen har dessutom förtydligat styrningen till Försvarsmakten avseende bland annat brigaderna. I regleringsbrevet till Försvarsmakten för åren 2017 och 2018 samt i ett beslut om inriktning för Försvarsmaktens verksamhet åren 2018–2020, finns förtydliganden om styrning när det gäller brigaderna. Riksdagen har dessutom under perioden 2016–2020 tillfört betydande ekonomiska resurser till det militära försvaret. Under denna period tillfördes i olika beslut sammanlagt omkring 33 miljarder kronor till det militära försvaret. Detta innebar att nivån på anslagen för det militära försvaret ökades med ca 10,5 miljarder kronor från 2016 till och med 2020.

Som framgår av budgetpropositionen för 2022 anser regeringen att viktiga steg tagits under perioden 2016–2020 för att ställa om och omorganisera armén från att vara fokuserad på att delta med mindre kontingenter i internationella insatser till att vara en organisation byggd runt två fast organiserade brigader med fristående fältförband. Regeringen bedömer att omställningen av armén inklusive organiseringen av två brigader tagit längre tid, medfört högre kostnader och varit svårare att genomföra än vad som inledningsvis förutsågs.

Regeringen konstaterar att detta inte bara gäller armén utan också på ett övergripande plan gäller för genomförandet av försvarsbeslutet 2015 i stort. Att den svenska militära förmågan fortfarande har begränsningar vid utgången av 2020 beror också på att utgångsläget till del har varit sämre och utmaningarna större än vad som förutsågs inför försvarsbeslutet 2015. Försvarsmakten har återkommande redovisat brister i ekonomin, vilket beror på ett antal faktorer såsom ofullständig bild av tillståndet i Försvarsmakten, otillräckliga kostnadsuppskattningar, att kostnadsutvecklingen överstigit den uppräknade som görs med försvarsprisindex, otillräckliga reserver samt fördyringar av strategiska materielprojekt. Beslut som varit förutsättningsskapande för utvecklingen av den operativa förmågan fattades vidare några år in i försvarsbeslutsperioden. Det gäller till exempel beslutet om att återaktivera grundutbildning med värnplikt och den justerade ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk i fråga om materiel- och logistikförsörjning. Regeringen har vidare stegvis behövt komplettera styrningen till Försvarsmakten för att förtydliga omställningen till ett försvar inriktat mot i huvudsak nationella uppgifter. Ett exempel på detta är inriktningen att armén ska organiseras och kunna verka med två brigader.

Som framgår ovan förtydligades styrningen och tillfördes också ytterligare medel under perioden. Trots de utmaningar som förevarit bedömer regeringen att betydande framsteg gjorts sedan 2016 vilket i sin tur skapat nödvändiga förutsättningar för den tillväxt som beslutats i försvarsbeslutet 2020.

### 3.2 Rekommendationen att sätta tydliga och uppföljningsbara mål

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om betydelsen av såväl tydlighet avseende mål och medel som förutsägbarhet för förbandsproduktionen. Utgående från det av riksdagen i december 2020 fattade försvarsbeslutet har regeringen beslutat om inriktning för Försvarsmaktens verksamhet år 2021–2025 med en utblick mot 2030. Av regeringens beslut framgår mål för såväl utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga som dess krigs- och grundorganisation. Försvarsmakten har i sitt budgetunderlag för 2022 bekräftat att regeringens beslut är avvägda mot tilldelade medel och att de justeringar som skedde inom ramen för det kompletterande budgetunderlaget för 2022 inte medförde någon förändring vad avser den övergripande operativa bedömningen. Regeringens inriktning ger tydliga och uppföljbara mål för Försvarsmaktens verksamhet. Dessa mål är avvägda mot de medel som tillförts och ger därmed Försvarsmakten planeringsramar för att verkställa det som nu beslutats.

### 3.3 Rekommendationen att säkerställa att projekt som utgör väsentliga säkerhetsintressen inte tvingar Försvarmakten till kortsiktiga omprioriteringar

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att tydligare långsiktighet i planeringen behövs för att undvika kortsiktiga omprioriteringar. Regeringen har i Försvarmaktens regleringsbrev för 2021 bland annat tydliggjort att myndighetens planering ska utgå från principen om utformning i enlighet med avdelad ekonomi. Eventuella fördyringar ska i första hand få konsekvenser inom de områden de uppstår och konsekvenser av eventuella omprioriteringar ska återredovisas till regeringen. Om det uppstår fördyringar bör omprioritering i första hand ske inom berört materielprojekt eller inom ramen för berörd verksamhet. I syfte att öka graden av förutsägbarhet och transparens i den ekonomiska planeringen för de två mest resurskrävande materielområdena, stridsflygs- och undervattensförmåga, har regeringen i budgetpropositionen för 2022 utvecklat redovisningen inom materielområdet genom att i investeringsplanen för anskaffning av försvarsmateriel redovisa objektsramar för dessa två materielområden.

Sammantaget har regeringen genomfört flera åtgärder i linje med de rekommendationer som Riksrevisionen riktat till regeringen.

## 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Som framgår ovan har regeringen vidtagit ett antal åtgärder i linje med de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till regeringen. Regeringen följer också Försvarmaktens arbete med att omhänderta de rekommendationer som Riksrevisionen givit myndigheten. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



# Att bygga nationell försvarsförmåga

– statens arbete med att stärka  
arméstridskrafterna

RIR 2021:23



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-606-7

RIR 2021:23

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: BEZAV MAHMOD/FÖRSVARSMAKTEN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-08-19

DNR: 3.1.1-2019-1477

RIR 2021:23

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Att bygga nationell försvarsförmåga

– statens arbete med att stärka arméstridskrafterna

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarsmakten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Sascha Sohlman har varit föredragande. Enhetschef Jesper Antelius och revisionsdirektör Marcus Pettersson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Sascha Sohlman

*För kännedom:*

Regeringskansliet; Försvarsdepartementet  
Försvarsmakten

RIKSREVISIONEN

Skr. 2021/22:63  
Bilaga 1

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

RIKSREVISIONEN

## Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
<b>1 Inledning</b>	<b>8</b>
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Avgränsning	14
1.6 Disposition	15
<b>2 Arméns roll i det nationella försvaret</b>	<b>16</b>
2.1 Det nationella försvaret ställer krav på högre ledningsnivåer i armén	16
2.2 Arbetet börjar efter en period av nedskärningar och starkt fokus på internationella insatser	18
<b>3 Arméstridskrafterna har inte utvecklats som det var tänkt</b>	<b>21</b>
<b>4 Regeringens styrning till viss del otydlig</b>	<b>23</b>
4.1 Regeringens styrning – från insats till nationellt försvar	23
4.2 Otydlig styrning lämnade stort tolkningsutrymme	28
4.3 Konsekvenser av regeringens styrning	31
4.4 Uppföljning och återrapportering	31
4.5 Sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning	32
<b>5 Försvarsmaktens arbete inte effektivt i alla delar</b>	<b>33</b>
5.1 Försvarsmaktens interna styrning och planering	33
5.2 Det finns brister i Försvarsmaktens utvecklingsarbete	48
5.3 Sammanfattande iakttagelser om Försvarsmaktens interna styrning och utvecklingsarbete	52
<b>6 Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>55</b>
6.1 Slutsatser	55
6.2 Rekommendationer	59
Ordlista	60
Referenslista	63
Bilaga 1. Arméstridskrafterna i ett strategiskt, operativt och taktiskt sammanhang	66
Bilaga 2. Riksdagens beslut om vilka krigsförband som skulle upprättas	68

Skr. 2021/22:63  
Bilaga 1

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

RIKSREVISIONEN

## Sammanfattning och rekommendationer

Försvarsberedningen, regeringen och Försvarsmakten uppgav i slutet av försvarsinriktningsperioden 2016–2020 att arbetet med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga inte hade nått så långt som det var tänkt. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen granskat om regeringen och Försvarsmakten har bedrivit ett effektivt arbete för att öka arméstridskrafternas operativa förmåga under försvarsinriktningsperioden 2016–2020.

Granskningen har utgått från följande frågeställningar:

- I vilken utsträckning har målen nåtts och inriktningarna följts avseende arméstridskrafterna?
- Har regeringens styrning av Försvarsmakten med avseende på arméstridskrafternas utveckling varit ändamålsenlig?
- Har Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga varit effektivt?

### Granskningens resultat

#### Övergripande slutsatser

Riksrevisionen bedömer att regeringens och Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga under försvarsinriktningsperioden inte har varit effektivt i alla delar. Brister finns inom planering, analys, styrning och genomförande. Detta har lett till att arméförbanden inte utvecklats på ett ändamålsenligt sätt, att deras möjligheter att lösa sina uppgifter i krig har begränsats, och att det fortfarande råder oklarheter kring hur de ska utformas med personal och materiel för att möta en kvalificerad motståndare.

En viktig förklaring ligger i den reducering av Försvarsmakten som accelererades under inledningen av 2000-talet. Samtidigt försköts Försvarsmaktens huvudsakliga uppgift från att försvara Sverige mot väpnat angrepp till att skicka förband till internationella insatser.

Riksrevisionen bedömer att de besparingar som gjordes på Försvarsmakten och förändringen i inriktning som genomförts gjorde att Försvarsmaktens förutsättningar att ställa om under försvarsinriktningsperioden varit begränsade. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att Försvarsmakten borde ha skaffat sig en bild av läget i armén tidigare. Först flera år in i försvarsinriktningsperioden skaffade sig Försvarsmakten en tillräckligt god bild av hur allvarligt läget var.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

### Intern och extern styrning

Brigader har inte haft en framträdande plats i styrningen av arméns utveckling, vilket delvis förklaras av att det har funnits ett motstånd mot att skapa brigader som krigsförband. Istället har fokus legat på att utveckla förmågan hos "byggklossarna" i form av bataljoner och kompanier, trots att brigaden är den mest effektiva organisationsformen för armén i strid. Om regeringen tydligt hade efterfrågat brigader hade Försvarsmaktens arbete blivit mer effektivt, och kostnader förknippade med att bataljonerna var och en behöver förmågor som inom brigaden skulle vara delade hade kunnat undvikas.

Riksrevisionen bedömer att försvarsinriktningsbeslutet 2015 var underfinansierat i förhållande till vad Försvarsmakten skulle åstadkomma. Arméns utgångsläge var mycket svårt i relation till den satta inriktningen. Dessutom har kostnaderna för de väsentliga säkerhetsintressena JAS 39 E och den nya generationens ubåt (A26) varit svåra att spara in på, och dessa projekt har trängt undan andra materielprojekt. Armén kunde därför i realiteten inte uppnå det riksdag och regering förväntade sig. Granskningen visar samtidigt att konsekvenserna av obalansen mellan finansiering och vad som förväntades uppnås var bristfälligt beskrivna av Försvarsmakten.

Försvarsmaktens interna planeringsprocess är behäftad med brister och så komplex att det finns risk att Försvarsmakten inte fattar de beslut som skulle vara de mest effektiva för att bygga ökad förmåga. Sammantaget har problem kopplade till planeringsprocessen genererat en stor ryckighet som från gång till annan omkullkastar redan gjord planering. Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten fattar avvägningsbeslut på en för hög detaljnivå på för hög nivå i organisationen.

Under inriktningsperioden 2016–2020 genomförde Försvarsmakten ett antal organisatoriska förändringar som har inneburit en ökad decentralisering och delegering av mandat, från central/nationell nivå till taktisk nivå/försvarsgrensnivå. Riksrevisionen bedömer att detta underlättar ett effektivt arbete inom ramen för det nationella försvaret. Det faktum att armén inte har haft rådighet över alla de delar som ingår i brigadsystemet har dock försvårat arbetet med att skapa en ökad förmåga i krigsförbanden.

### Försvarsmaktens utvecklingsarbete

Det finns brister kopplade till Försvarsmaktens kontroll och överblick över sin materiel. Fördelningen av materiel i fred fungerar dåligt och det finns brister i arbetet med krigsplaceringen av materiel. Även om orsakerna till problemen delvis kan härledas till perioden före den granskade inriktningsperioden, bedömer Riksrevisionen att det finns effektivitetsbrister i arbetet med att krigsplacera materielen. Riksrevisionen har även identifierat brister kopplat till Försvarsmaktens arbete med transporter och lagerhållning.



Att skapa nationell försvarsförmåga kan liknas vid ett system där en mängd olika underliggande verksamhetsdelar och processer hänger ihop och påverkar varandra i komplexa kedjor. Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten under perioden med stora nedskärningar och fokus på internationella insatser tappade mycket kunskap om såväl de enskilda delarna i systemet som hur systemet i stort fungerar. Detta har försenat och försvårat den omställning som Försvarsmakten påbörjade i och med försvarsinriktningsbeslutet 2015.

## Rekommendationer

Mot bakgrund av dessa slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och Försvarsmakten.

### Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

- Sätt tydliga och uppföljningsbara mål för Försvarsmaktens verksamhet.
- Säkerställ att hanteringen av projekt som utgör väsentliga säkerhetsintressen inte tvingar Försvarsmakten till kortsiktiga omplaneringar som får konsekvenser för förbandsproduktionen.

### Riksrevisionens rekommendationer till Försvarsmakten

- Fortsätt att vidareutveckla arbetet med att säkerställa arméns förmåga att mobilisera inom angiven tid, bland annat avseende krigsplacering av materiel.
- Säkerställ att arméchefen har tillräcklig rådighet över arméns verksamhet för att kunna planera och genomföra verksamheten på ett effektivt sätt.
- Ta fram tydliga konsekvensbeskrivningar av regeringens styrning.
- Ta fram behovsanalyser tidigt i processen avseende utvecklings- eller förändringsarbeten.

## 1 Inledning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarsmaktens arbete inför och under inriktningsperioden 2016–2020 med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga. Arbetet påbörjades efter att den svenska försvarspolitikern genomgått en snabb förändring under 2010-talets första hälft. Från en huvudsaklig inriktning mot internationella insatser skulle Försvarsmakten återvända till sin tidigare roll och åter fokuseras på nationellt försvar. Detta återspeglas bland annat i betänkandet *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* som Försvarsberedningen överlämnade i maj 2014. Mot bakgrund av det förändrade säkerhetspolitiska läget och framför allt Rysslands aggressioner mot Ukraina konstaterade beredningen att den enskilt viktigaste delen i den kommande försvarsinriktningsperioden efter 2015 var att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. Försvarsberedningen ansåg att kärnan i den operativa förmågan, förmågan till väpnad strid, utgörs av krigsförbanden. En förutsättning för att skapa denna operativa förmåga är att krigsförbanden kan verka tillsammans med vapen i samverkan och som system av system.<sup>1</sup> <sup>2</sup> Beredningen menade vidare att för att vidmakthålla förmågan att kraftsamla vid en allvarlig konflikt skulle Försvarsmakten ha förmåga att leda arméförband på brigadnivå, och att brigadförmåga stärker den samlade förmågan att möta en kvalificerad motståndare.<sup>3</sup>

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015 framfördes att ”det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret”.<sup>4</sup> Enligt regeringen måste förmågan att kunna kraftsamla och leda förband i brigad prioriteras för att arméstridskrafterna skulle kunna möta ett väpnat angrepp.<sup>5</sup>

I linje med propositionen fattade riksdagen samma år beslut om bland annat följande:<sup>6</sup>

- Målet för det militära försvaret ska från och med 2016 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:
  - hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen, förebygga och hantera konflikter och krig

<sup>1</sup> Ds 2014:20, s. 37 f.

<sup>2</sup> Se avsnitt 2.1.

<sup>3</sup> Ds 2014:20, s. 60.

<sup>4</sup> Prop. 2014/15:109, s. 7.

<sup>5</sup> Ibid., s. 73.

<sup>6</sup> Ibid., bet. 2014/15:F6011, rskr. 2014/15:251.

- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.
- Inriktningen för krigsförband i Försvarsmaktsorganisation 2016 (se bilaga 2).

I sitt beslut om inriktning angav regeringen att Försvarsmakten skulle utforma armétridskrafterna för att kunna möta ett väpnat angrepp och verka i hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare. Förmågan att kunna kraftsamla och leda förband i brigad skulle prioriteras. Huvuddelen av arméförbanden skulle därför organiseras för att kunna verka som två brigader.<sup>7</sup>

## 1.1 Motiv till granskning

Under de senaste åren har det kommit flera varningssignaler om att Försvarsmaktens operativa förmåga inte har ökat i den takt och till den nivå som avsågs i försvarsinriktningsbeslutet 2015. Brister, utmaningar och tillkortakommanden har rapporterats i diverse utredningar såväl som av Försvarsmakten och regeringen.<sup>8</sup> Arméchefen meddelade i ett uttalande 2019 att Försvarsmakten inte skulle nå målet om att kunna verka som två brigader fram till 2020.<sup>9</sup> Mot bakgrund av ovan nämnda brister beslutade Riksrevisionen i december 2019 att inleda en granskning av statens arbete med att stärka armétridskrafternas operativa förmåga. Denna rapport redogör för Riksrevisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer. Vissa iakttagelser och slutsatser redovisas mer i detalj i en hemlig promemoria som har överlämnats till Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

## 1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Vår övergripande granskningsfråga är om regeringen och Försvarsmakten har bedrivit ett effektivt arbete för att öka armétridskrafternas operativa förmåga.

Granskningen har omfattat regeringen och Försvarsmakten och har fokuserat på inriktningsperioden 2016–2020 och tiden strax dessförinnan. Granskningen har omfattat ett stort område, och fokus har lagts på en bredare måluppfyllelsedel samt på att klarlägga orsaker till olika brister och komma fram till relevanta rekommendationer för att åtgärda dessa. I granskningen har vi utgått från att orsakerna till stor del kan härledas till regeringens styrning och/eller Försvarsmaktens interna arbete.

<sup>7</sup> F62015/00953/MFI, s. 11.

<sup>8</sup> Se bland annat Ds 2019:8, s. 145 f., SOU 2016:63, s. 14, SOU 2018:7, s. 46 f. och prop. 2019/20:1, s. 25.

<sup>9</sup> SVT Nyheter, "Arméchefen erkänner: Kommer att missa brigadmålet", hämtad 2021-03-04.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

Granskningen har utgått ifrån följande delfrågor:

**Delfråga 1. I vilken utsträckning har målen nåtts och inriktningarna följts avseende arméstridskrafterna?**

Denna delfråga syftar till att undersöka hur den operativa förmågan i arméstridskrafterna har utvecklats under inriktningsperioden och om utvecklingen har skett i linje med skrivningen i den försvarspolitiska inriktningspropositionen.<sup>10</sup> Med operativ förmåga avses såväl krigsförbandens krigsduglighet som Försvarsmaktens förmåga att leda dessa förband och lösa uppgifter på högre nivå. Vi har utgått från den lista över förband som beslutades av riksdagen 2015 och som har en tydlig koppling till arméstridskrafterna och brigaderna.

**Delfråga 2. Har regeringens styrning av Försvarsmakten med avseende på arméstridskrafternas utveckling varit ändamålsenlig?**

Denna delfråga handlar om huruvida regeringen har gett en tydlig och relevant inriktning för Försvarsmaktens arbete med att uppnå ökad operativ förmåga i arméstridskrafterna, samt om styrningen har varit realistisk utifrån ett ekonomiskt och tidsmässigt perspektiv.

**Delfråga 3. Har Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga varit effektivt?**

Denna delfråga handlar om att undersöka om Försvarsmakten har skapat förutsättningar för tillväxt och en ökad operativ förmåga i arméstridskrafterna. I likhet med delfråga 2 handlar denna delfråga om huruvida Försvarsmaktens interna styrning har gett en tydlig och relevant inriktning för arbetet med att uppnå ökad operativ förmåga i arméstridskrafterna. Därutöver undersöks huruvida Försvarsmaktens utvecklingsarbete har varit effektivt.

### 1.3 Bedömningsgrunder

Försvarsberedningen har konstaterat att operativ förmåga utgörs av krigsförbandens krigsduglighet och Försvarsmaktens förmåga att använda krigsförbanden på ett ändamålsenligt sätt.<sup>11</sup> Den operativa förmågan utgörs även av krigsförbandens sammantagna förmåga att lösa sina uppgifter vid höjd beredskap.<sup>12</sup> Bedömningen av huruvida den operativa förmågan har ökat (*delfråga 1*) utgår i linje med denna definition dels från hur krigsförbandens krigsduglighet har utvecklats under inriktningsperioden, dels från hur

---

<sup>10</sup> Prop. 2014/15:109.

<sup>11</sup> Ds 2019:8, s. 144 och 160.

<sup>12</sup> Ibid., s. 327.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Försvarsmaktens förmåga att leda krigsförbanden för att lösa uppgifter på högre nivå har utvecklats.

Våra bedömningar vilar på Försvarsmaktens egna utvärderingar, som tar hänsyn till materiel, personal och anläggningar när förbandens krigsduglighet fastställs, samt våra intervjuer. Därutöver har vi undersökt om

- förbanden har tydligt definierade och relevanta uppgifter
- försvarsmaktsgemensamma lednings- och logistikresurser finns tillgängliga i arméstridskrafterna
- myndighetens självskattningar är rimliga (det kan till exempel gälla om en viktig förutsättning saknas i ett förband som försvarar eller omöjliggör att en uppgift löses och därmed utgör ett hinder för att uppnå en hög KDU).

När det gäller arméstridskrafterna är som beskrivits ovan brigadförmågan en viktig förutsättning för krigsförbandens förmåga i väpnad strid. Denna är inte bara summan av de ingående förbandens förmåga utan handlar också om de synergieffekter som strid i brigad innebär. Brigaden ger också möjlighet till självständigt agerande som inte kan uppnås av krigsförband på lägre nivåer. För att kunna ha brigadförmåga krävs en effektiv organisation och förmåga att leda krigsförbanden på taktisk nivå/försvarsgrensnivå. Vi har därför även undersökt om Försvarsmakten har en förmåga att använda krigsförbanden på ett ändamålsenligt sätt.

För att regeringens styrning av Försvarsmakten ska bedömas som ändamålsenlig (*delfråga 2*) krävs följande:

- en tydlig behovsanalys och inriktning avseende arméstridskrafternas förmåga
- realistiska och uppnåbara mål som underlättar en effektiv förmågeuppgygnad
- adekvat uppföljning och återrapportering av arbetet.

För att Försvarsmaktens interna arbete ska bedömas som effektivt (*delfråga 3*) ska det finnas:

- en återrapportering till regeringen med tydliga konsekvensbedömningar av olika beslut
- en tydlig myndighetsintern inriktning och styrning avseende arméstridskrafternas förmåga
- en uppdaterad och relevant planering och kravställning för förbanden
- ett sammanhållet arbete för att öka den operativa förmågan i arméstridskrafterna
- prioritering av resurstilldelningen för att skapa förmågetillväxt
- en effektiv ansvars- och resursfördelning i förhållande till behovet av personal, materiel och anläggningar

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

- en tydlig lednings- och lydnadsstruktur
- kontroll och överblick över Försvarsmaktens resurser i form av personal, materiel och anläggningar
- en adekvat uppföljning av arbetet och åtgärder av större brister
- en konstruktiv incitamentsstruktur och arbetskultur.

## 1.4 Metod och genomförande

### 1.4.1 Metod

För att svara på delfrågorna har dokumentstudier och intervjuer genomförts.

#### Dokumentstudier

##### Delfråga 1

Relevanta dokument för att svara på delfråga 1 utgörs av i första hand:

- krigsorganisationsvärdering (*bestående av krigsförbandsvärderingar, arméchefens taktiska värdering och Försvarsmaktens operativa värdering*): denna visar huruvida arméförbandens krigsduglighet har utvecklats som det varit tänkt och om dessa tillsammans har utvecklat en godtagbar operativ förmåga på lokal, taktisk och operativ nivå
- *utvärderingar och sammanställningar av deltagande i relevanta övningar*: dessa visar vilka förband som har övat och hur ofta samt om lärdomar har omhändertagits på ett ändamålsenligt sätt.

Syftet med dokumentstudierna är dels att ta del av hur förbandens förmågeutveckling beskrivs av Försvarsmakten, dels att undersöka om dessa beskrivningar är rimliga vid en jämförelse med intervjuanteckningar från regements- och krigsförbandsbesök.

##### Delfråga 2

Relevanta dokument för att svara på delfråga 2 har i första hand utgjorts av inriktningsbeslut, instruktion, regleringsbrev, budgetpropositioner och andra regeringsbeslut. Dessa jämförs med den återrapportering som skett från Försvarsmakten i form av budgetunderlag, ÖB:s avvägningsbeslut, årsredovisningar med krigsorganisationsvärderingar och andra relevanta underlag. Granskningen har tagit del av information som delats vid beredningar mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet. Syftet med dokumentstudierna är att kartlägga vad regeringen har gett för styrsignaler, huruvida styrningen och återrapporteringen har varit sammanhängande under den nuvarande inriktningsperioden samt vad regeringen har rapporterat till riksdagen.

### Delfråga 3

Syftet med dokumentstudierna kopplat till delfråga 3 är att undersöka om arbetet med att skapa förutsättningar för ökad förmåga och tillväxt är sammanhängande och ändamålsenligt. Relevanta dokument för att svara på delfråga 3 utgörs av:

- *avvägningsbeslut*: syftet är bland annat att ta reda på hur ÖB och Försvarsmakten har resonerat när arméstridskrafternas förmåga har vägts mot andra försvarsgrenar såväl som olika satsningar inom arméstridskrafterna
- *krigsförbandsmålsättningar och krigsförbandspecifikationer*: syftet har varit att ta reda på om de målsättningar som satts för förbanden samt för armén i sin helhet är realistiska och relevanta samt om de bidrar till tillväxt och underlättar förmågeökning
- *Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI) med tillhörande tillväxtplan*: syftet har varit att jämföra Försvarsmaktens interna styrning med regeringens styrning såväl som att undersöka hur inriktningen i FMSI har omhändertagits i avvägningar och i produktionen av krigsförband
- *inlagor från arméstaben till ledningsstaben*: syftet har varit att undersöka vad arméstaben har skrivit avseende brigader och brigadförmåga i arbetet med till exempel avvägningsbeslut samt att utreda hur ledningsstaben har omhändertagit dessa inlagor.

### Intervjuer

#### Delfråga 1 och 3

På central/strategisk-operativ nivå har vi intervjuat cheferna för lednings-, produktions- och insatsstaben samt delar ur deras personal vid Högkvarteret i Stockholm.

På taktisk nivå har vi intervjuat arméchefen, arméstabschefen och personal vid arméstaben i Enköping.

På regements- och förbandsnivå har vi intervjuat brigad- och brigadstabscheferna för andra (2. Brigaden) och tredje brigaden (3. Brigaden)<sup>13</sup> (i Skövde respektive Boden) samt regements- och förbandschefer vid: Norrbottens regemente (I 19) och Artilleriregementet (A 9) i Boden; Luftvärnsregementet (Lv 6) i Halmstad; Skaraborgs regemente (P 4) och Trängregementet (TrängR) i Skövde; Göta Ingenjör regemente (Ing 2) i Eksjö; Södra skånska regementet (P 7) i Revingehed; samt Ledningsregementet (LedR) i Enköping. Vi har även intervjuat personal vid Markstridsskolan (MSS) i Skövde.

<sup>13</sup> 1. Stridsgruppstaben i Revingehed avvecklades genom 2009 års försvarsinriktningsbeslut. De två kvarvarande stridsgruppstaberna i Skövde respektive Boden bibehöll numrering vid ombildning till 2. respektive 3. Brigadstaben och senare 2. och 3. Brigaden. Någon första brigad har alltså inte funnits under inriktningsperioden 2016–2020.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

Syftet med intervjuerna kopplat till delfråga 1 har varit att undersöka vilka övergripande och återkommande problem förbanden har och som leder till brister i förmågan. Vid förbandsbesök har vi tagit del av vittnesmål längst ut i kedjan för att undersöka om förbandens krigsduglighet återspeglar verkligheten (detta gäller såväl personal som materiel och anläggningar) och att undersöka om förbandschefer har kontroll och överblick över sin personal och materiel.

Kopplat till delfråga 3 har syftet med intervjuerna på central/strategisk-operativ nivå har varit att undersöka hur Försvarmakten har tolkat regeringens styrning. På taktisk nivå och regements-/förbandsnivå har vi försökt att skapa oss en bild av om bedömningar och avvägningar är sammanhängande i hela kedjan, från enskilda förband till central ledningsnivå; undersöka hur Försvarmaktens organisation påverkar tillväxt och förmågeutveckling samt utreda om det finns en gemensam förståelse kring hur arbetet för att öka arméstridskrafternas förmåga ska gå till.

#### Delfråga 2

Intervjuer vid Förvarsdepartementet har genomförts med personal på enheten för militär förmåga och insatser (MFI). I Försvarmakten har vi intervjuat personer på Högkvarteret i Stockholm. Vi har även intervjuat personer som deltagit i Förvarsberedningens arbete. Syftet med intervjuerna är att utreda vilka bedömningar som legat bakom styrningen och inriktningen av Försvarmakten avseende arméstridskrafterna, samt om det finns samsyn kring hur styrningen gått till och vad den har innehållit.

#### 1.4.2 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Sascha Sohlman och projektmedarbetaren Marcus Pettersson. Före detta enhetschef Robin Travis har också deltagit i arbetet. Annika Nordgren Christensen och Ingemar Wahlberg har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) och Försvarmakten har fått tillfälle att faktagranska, sekretessbedöma och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Riksrevisionen vill särskilt tacka vår kontaktperson överstelöjtnant Andreas Ziegenfeldt samt övrig personal vid LEDS PLANEK Plan på Försvarmaktens högkvarter för deras värdefulla stöd i arbetet.

### 1.5 Avgränsning

Vi har granskat Försvarmakten med avseende på armén. Granskningen av Försvarmakten har därmed fokuserat på dokument och intervjuer med relevans för arbetet med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga, på krigsförbands-, försvarsgrens- och högkvarternivå. Vi har inte undersökt hur



arbetet med de andra två försvarsgrenarna, eller med försvarsmaktsgemensamma funktioner, har fortskridit under inriktningsperioden 2016–2020. Granskningen har heller inte omfattat andra myndigheter eller aktörer på försvarsområdet även om deras verksamheter kan ha påverkan på de frågor som berörs i granskningen.

De rekommendationer vi lämnar i denna rapport tar därmed inte hänsyn till eventuella brister eller behov hos andra delar av Försvarsmakten eller andra myndigheter eller aktörer på försvarsområdet.

## 1.6 Disposition

Kapitel 2 är ett bakgrundskapitel som beskriver armén, brigadens funktion och struktur samt hur det svenska försvaret hade påverkats av perioden fram till 2015. I kapitel 3 redogör vi för hur arméstridskrafterna utvecklades under inriktningsperioden 2016–2020 och i vilken utsträckning målen har nåtts och inriktningarna följts avseende arméstridskrafterna. I kapitel 4 redogör vi för regeringens styrning av Försvarsmakten med avseende på arméstridskrafterna och om den har varit ändamålsenlig. I kapitel 5 redogör vi för Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga och om det har varit effektivt. I kapitel 6 framgår slutsatser som Riksrevisionen har dragit inom ramen för granskningen samt de rekommendationer som riktas till regeringen och Försvarsmakten.

## 2 Arméns roll i det nationella försvaret

I detta kapitel ger vi en övergripande bild av det granskade området. Vi går igenom olika förbandsnivåer samt en beskrivning av tiden före den granskade försvarsinriktningsperioden och hur den påverkade Försvarmakten.

### 2.1 Det nationella försvaret ställer krav på högre ledningsnivåer i armén

Arméförbandens grundläggande uppgift är väpnad strid, både nationellt och internationellt,<sup>14</sup> och kan indelas i följande grupperingar/förband, i stigande storleksordning:<sup>15</sup>

- grupp: 5–10 soldater
- pluton: 30–40 soldater
- kompani: 150–200 soldater
- bataljon: 600–900 soldater
- brigad: 4 000–5 000 soldater
- fördelning/division: 10 000–20 000 soldater.

Under perioden från andra världskriget fram till 2014 varierade antalet fördelningar och brigader. I takt med att försvaret reducerades kraftigt från mitten av 1980-talet till 2009 minskade inte bara antalet förband och soldater; de högre förbandsnivåerna avskaffades också. Som framgår av tabell 1 nedan reducerades antalet brigader och bataljoner successivt under en 25-årsperiod, från 29 brigader och 116 bataljoner till 2 brigadledningar och 7 bataljoner. I början av 1990-talet inleddes samtidigt en utveckling mot en ökad mekaniseringsgrad, mot bakgrund av infanteriets sårbarhet för moderna mekaniserade förband. Stridsvagnar köptes in från Tyskland (varav en del monterades i Sverige). Även bepansrade trupptransport- och stridsfordon inköptes, liksom det i Sverige utvecklade och producerade stridsfordon 90. I slutet av 1990-talet hade arméförbanden således en hög mekaniseringsgrad. Denna mekanisering innebar stora kostnadsökningar jämfört med infanteriförbanden som ledde till att antalet arméförband behövde minska. Detta skedde huvudsakligen i två försvarsbeslut. I 2000 års försvarsbeslut minskades armén med 67 procent. I 2004 års försvarsbeslut reducerades armén med ytterligare 47 procent.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Försvarmakten, *Handbok Armé - Brigad*, 2016, s. 10.

<sup>15</sup> Presentation 2020-04-21.

<sup>16</sup> ESO, *Försvarets förutsättningar*, 2011:2, 2011, s. 139.

## EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

**Tabell 1** Inriktning i respektive försvarsbeslut för arméns kvalificerade fältförband, hämtad ur ESO-rapporten *Försvarets förutsättningar*.

År	1985	1989	1992	1996	2000	2004	2009
Antal brigader (brigadledningar)	29	21	16	13	(6)	(3(-))	(2)
Ingående (stridande) bataljoner	116	84	64	52	16+1	8+1	7
Ambition mekaniseringsgrad	>20%	~25%	~50%	~100%	~95%	~90%	~85%
Kvarvarande outputmål i varje försvarsbeslut (bataljoner) (1985 index 100)	100	72	55	45	15	8	6
Periodisk förändring (%)		-28	-24	-18	-67	-47	-22

De fasta brigaderna om 4 000–5 000 soldater upphörde i och med 2000 års försvarsbeslut, och ersattes av bataljoner om 800–1 000 soldater. Detta skulle skapa större flexibilitet. Avskaffandet av brigaderna gjordes även mot bakgrund av att Försvarsmaktens uppdrag fick större tonvikt på att genomföra insatser utomlands, som bidrag i FN-, EU- och NATO-ledda missioner. De internationella insatserna utgick från bataljonen som huvudsaklig förbandstyp, vilket bidrog till att bataljonen blev den huvudsakliga organisationsformen även för svenska krigsförband.

Armén bestod således 2015 av ett kraftigt reducerat antal förband jämfört med tidigare och det fanns heller inte några brigader. I och med omläggningen av den försvarspolitiska inriktningen som utmynnade i försvarsinriktningsbeslutet 2015 aktualiserades dock frågan om brigader och brigadförmåga återigen. Enligt Försvarsmakten är brigaden den optimala organisationsformen för strid på marken. Brigaden beskrivs som en balanserad, allsidigt sammansatt stridsgrupp där manöverförband och understödande funktioner samverkar för att gemensamt lösa en uppgift. Brigaden är således ett system av system, och det är först på brigadnivån som arméstridskrafterna uppnår kombinerade vapen.<sup>17</sup> Brigaden uppges vidare vara en förutsättning för att åstadkomma tillräckliga synergieffekter för att kunna genomföra strid mot en kvalificerad motståndare även vid höga konfliktnivåer.<sup>18 19</sup> Brigaden ska självständigt kunna lösa stridsuppgifter med sina egna förmågor, vilket ställer krav på att alla grundläggande förmågor (verkan, rörlighet, skydd, underrättelser, uthållighet och ledning) ingår i brigadens

<sup>17</sup> Kombinerade vapen är den samlade benämningen på funktioner, förband och system i samverkan. Begreppet omfattar skjutande vapensystem, system som har en mer understödande uppgift (till exempel fältarbeten) och förband där vapen, annan materiel och personal sammanförts i syfte att åstadkomma en viss förmåga (se Försvarsmakten, *Arméreglemente Taktik*, 2013, s. 22).

<sup>18</sup> Försvarsmakten, *Arméreglemente Taktik*, 2013, s. 12.

<sup>19</sup> Försvarsmakten, *Handbok Armé - Brigad*, 2016, s. 10.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

organisation. En brigad byggs normalt upp av 3–4 manöverbataljoner, en artilleribataljon och en ingenjörbataljon samt spanings-, luftvärns-, lednings- och logistikförband.

## 2.2 Arbetet börjar efter en period av nedskärningar och starkt fokus på internationella insatser

### 2.2.1 Omvärldsutvecklingen från 1990-talet fram till 2015

Försvarsbesluten under 1990-talet baserades på att den ryska militära förmågan och beredskapen bedömdes ha nedgått. Även om det fanns stora osäkerheter kring den framtida utvecklingen i Ryssland, ansåg många bedömare att situationen i Ryssland hade stabiliserats i positiv riktning.<sup>20</sup>

När försvarsbeslutet 2004 togs av riksdagen bedömdes det säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet vara präglad av lugn, stabilitet och nära samarbete. Ett enskilt väpnat angrepp mot Sverige bedömdes därför som osannolikt under överskådlig framtid (minst en tioårsperiod). Enligt Försvarsberedningen innebar detta i sin tur att väpnat angrepp i praktiken avskrevs som dimensioneringsgrund för det militära och civila försvaret och som utgångspunkt för en sammanhållen totalförsvarsplanering.<sup>21</sup>

Bara tre år senare, år 2007, hade emellertid det ryska agerandet gentemot grannländerna, främst Ukraina och Georgien, inneburit en förändrad och mer negativ syn på Ryssland. Försvarsberedningen formulerade samma år det så kallade lackmüstetet, som angav att Ryssland skulle komma att bedömas utifrån hur det agerade mot sina grannländer i före detta Sovjetunionen. Georgienkriget 2008 sågs som en indikation på detta. Annekteringen av Krim och aggressionen mot Ukraina 2014 bekräftade slutligen enligt Försvarsberedningen att ”Ryssland förbehåller sig rätten att styra över andra staters säkerhetspolitiska vägval och är berett att bryta mot folkrätten, ingångna avtal och etablerade europeiska principer för att hävda sina intressen”.<sup>22</sup>

I försvarsbeslutet 2015 var den nationella försvarsdimensionen återigen i fokus. Totalförsvaret skulle enligt beslutet i första hand utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp och försvara Sveriges territorium.

### 2.2.2 Läget i Försvarsmakten inför 2015 års försvarsinriktningsbeslut

För att bedöma regeringens och Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga under inriktningsperioden 2016–2020, är det nödvändigt att förstå och utgå från hur läget såg ut i Försvarsmakten 2015.

---

<sup>20</sup> Ds 2019:8, s. 22.

<sup>21</sup> Ibid., s. 22 ff.

<sup>22</sup> Ibid., s. 23.

Under ett antal år hade ett starkt fokus på internationella insatser fått genomslag på ett antal för Sveriges försvar viktiga områden:

### **Fokus på krigsdugliga förband utomlands; på ekonomisk hushållning hemmavid**

Internationella insatser skiljer sig från uppgifter kopplade till det nationella försvaret på flera sätt. Hotbilden utgörs av en lågteknologisk motståndare och verksamheten utomlands utgår från befästa baser snarare än förband som rör sig kontinuerligt över ett större område. Baserna gör det möjligt att ha ett omfattande logistikstöd, adekvat och modern utrustning och ett välutbyggt lednings- och sjukvårdsstöd. Uppgifterna handlar mer om patrullering och underrättelseinhämtning och mindre om samordnad strid. Samarbete med andra länder är viktigt och kräver viss anpassning av förbanden. Önskan att undvika egna förluster påverkar hur man agerar.

När Försvarsmaktens huvudsakliga uppgift var att skicka styrkebidrag utomlands var fokus på att skapa förband med hög förmåga för att kunna delta i olika internationella insatser. En viktig uppgift för de svenska förbanden var att vidmakthålla den förmåga som krävdes för att man skulle kunna skicka trupper utomlands. Förband som inte deltog i internationella insatser hade inga krav på förmåga. Flera av Försvarsmaktens förband bedömdes 2013 inte vara funktionella.<sup>23</sup>

I *Perspektivstudien 2018* framgick att flera försvarsbeslut inneburit stora förändringar för Försvarsmakten:

- en väsentlig kraftig reduktion av stridskrafterna
- förband och verksamheter hade lokaliserats så att det skulle bli effektivt från ett ekonomiskt perspektiv och inte från ett militärt
- försvarslogistiken hade förändrats, men inte med utgångspunkt i operativa krav
- chefsroller hade delvis förändrats från förvaltningsmässiga utgångspunkter snarare än militära.<sup>24</sup>

Sammantaget bedömdes Försvarsmakten ha en stor förmågebredd, men med så få förband fanns begränsningar i relation till de militärstrategiska målsättningarna, i synnerhet i högre konfliktnivåer. Det rädde inte balans mellan förband för underrättelse- och säkerhetstjänst, skydd, uthållighet/logistik, basering och ledning i förhållande till antalet verkansförband. Detta innebar att verkansförbanden inte kunde utnyttjas optimalt. Antalet verkansförband var dessutom lågt. Organisationen beskrevs som strukturerad mer utifrån

<sup>23</sup> Försvarsmakten, *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans*, 2013, samt intervju med företrädare för ledningsstaben, 2020-04-16.

<sup>24</sup> Försvarsmakten, *Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016–2018 Tillväxt för ett starkare försvar*, 2018, bilaga 1, s. 14.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

kompetensbredd och kompetensbevarande än utifrån att lösa uppgifterna. Detta innebar begränsade förutsättningar att möta ogynnsamma händelseutvecklingar. Likväl hade organisationen, genom att vidmakthålla kompetens, bibehållit handlingsfrihet för tillväxt inom samtliga områden.<sup>25</sup>

**Redundans och logistik hade nedprioriterats och funktioner hade centraliserats**

Eftersom det inte bedömdes finnas någon risk för ett väpnat angrepp mot Sverige, fanns det inte några starka skäl att upprätthålla redundans och logistiskt stöd till förbandens verksamhet kopplat till nationellt försvar. Förband som skulle skickas utomlands utrustades med det de behövde och fick med sig det logistiska stöd de behövde. I övrigt nedprioriterades logistiken, och den gällande fredsrationaliteten innebar att det mest lämpliga var att rent organisatoriskt centralisera ansvaret för logistiken, utan hänsyn till förbandens behov vid ett väpnat angrepp mot Sverige. Den bärande tanken var fram till 2015 att behålla förmågor på en miniminivå, och rådigheten över materielen hade lagts över på försvarsmaktsgemensamma funktioner. Exempelvis var det chefen för ett ledningsförband som kunde besluta om kommunikationsutrustning i stridsvagnar, inte arméchefen.

Perioden av avspänning i Sveriges närområde fick även genomslag på lagerhållningen. Från att tidigare ha förvarat sin materiel i förråd i närheten av förbanden hade en stor andel av Försvarsmaktens materiel flyttats till centrala förråd. De besparingar detta möjliggjorde var rationella utifrån ett fredsperspektiv, och fram till 2015 vägde krigsrationala behov av skydd genom spridning och förmåga till mobilisering genom förbandsnära förrådshållning lätt.

**Reparationsköer och reparationskulder hade byggts upp**

Behovet av framför allt stridsvagn 122 och stridsfordon 90 var starkt begränsat under den period då huvudsakligt fokus var på internationella insatser, annat än vad som behövdes vid utbildning och övning. Besparingar kunde därmed göras genom att inte reparera ett ökat antal stridsvagnar och stridsfordon. Över tid ökade reparationsköer och reparationskulder för armén.

---

<sup>25</sup> Försvarsmakten, *Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016–2018 Tillväxt för ett starkare försvar*, 2018, bilaga 1, s. 15.

### 3 Arméstridskrafterna har inte utvecklats som det var tänkt

I detta kapitel redogör vi för hur arméstridskrafterna har utvecklats, på såväl krigsförbands- som försvarsgrensnivå.<sup>26</sup> Den information vi redogör för och gör våra bedömningar av kommer från krigsförbandsvärderingar och intervjuer. Vi gör även en jämförelse med hur situationen såg ut 2015, för att belysa om det då fanns brister som ännu inte åtgärdats.

När det gäller utvecklingen av arméförbandens krigsduglighet konstaterar vi att den var svagt positiv under inriktningsperioden 2016–2020. De krigsförband vi har undersökt har brister avseende samövning och tillgänglighet hos vissa personalkategorier. Internationella insatser får dessutom betydande konsekvenser för förbandsproduktionen. När det gäller materiel finns bristande tillgänglighet i fred på vissa förband, och utmaningar i arbetet med att krigsplacera materiel leder till att krigsförbandschefer inte alltid vet vilken materiel som skulle finnas tillgänglig för förbandet vid höjd beredskap och ytterst i krig. Detta innebär att möjligheten att genomföra mobilisering omgärdas av viss osäkerhet.

När det gäller Försvarsmaktens förmåga att leda förbanden och lösa uppgifter på högre nivå konstaterar vi att det finns brister inom flera av de grundläggande förmågor som ska ingå i brigaderna. Efter 2015 års försvarsinriktningsbeslut fick de krigsförband som skulle ingå i andra brigaden i Skövde hög prioritet och fylldes upp med en hög andel kontinuerligt tjänstgörande personal. Brigaden prioriterades även när det gäller övningar, en prioriteringsordning som enligt dåvarande plan skulle ändras 2017. Detta försenades dock och Försvarsmakten lade i realiteten fokus på tredje brigaden först 2018. Utvecklingen av tredje brigaden har försenats ytterligare på grund av att ett antal övningar ställts in eller reducerats på grund av pandemin. De förband som skulle ingå i tredje brigaden i Boden prioriterades lägre och bemannades i första hand med tillfälligt anställd personal och värnpliktig personal.

För att undvika att kontinuerligt tjänstgörande personal från de mekaniserade förbanden i Boden skulle avsluta sin anställning vid en eventuell flytt till Skövde behöll man 191:a mekaniserade bataljonen (191. Mekbat) i Boden även om förbandet rent organisatoriskt tillhörde den andra brigaden i Skövde. På samma sätt kvarstannade 41:a mekaniserade bataljonen (41. Mekbat) i Skövde även om förbandet organisatoriskt tillhörde den tredje brigaden i Boden. Efter att regeringen klargjort att brigaderna skulle kunna verka samtidigt, och att de skulle

<sup>26</sup> De krigsförband som omfattas är ett antal arméförband, med organisatorisk hemvist vid I 19 i Boden, P 4 i Skövde, Lv 6 i Halmstad, Ing 2 i Eksjö, P 7 i Revingehed och LedR i Enköping. Detta urval, som täcker merparten av arméförbanden, har gjorts utifrån att dessa förband ingår i eller ska kunna förstärka brigaderna.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

utvecklas parallellt istället för sekventiellt, ändrades indelningen av de två brigaderna 2018. Förändringen innebar att 191:a mekaniserade bataljonen organisatoriska tillhörighet flyttades till tredje brigaden medan 41:a mekaniserade bataljonen organisatoriskt flyttades till andra brigaden. Därmed försvann problematiken med att två mekaniserade bataljoner skulle "byta plats" vid mobilisering.

Baserat på de iakttagelser vi gjort bedömer vi att den inriktning som gavs för arméstridskrafterna i den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015 inte nåddes under inriktningsperioden 2016–2020. Hur vi kommer fram till denna bedömning framgår i mer detalj i en hemlig promemoria till granskningen. Vår bedömning överensstämmer till stor del med Försvarsmaktens egen värdering och promemorian har även faktagranskats av myndigheten.



## 4 Regeringens styrning till viss del otydlig

I detta kapitel beskriver vi riksdagens styrning gentemot regeringen och regeringens styrning av Försvarsmakten. Det första avsnittet beskriver styrningen ur ett kronologiskt perspektiv. Här beskrivs beredningsarbetet inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen, styrningen i form av inriktningsbeslut, proposition och liknande men även den ekonomiska och organisatoriska styrningen. Det andra avsnittet beskriver hur Riksrevisionen har uppfattat regeringens styrning i förhållande till Försvarsmakten. Det tredje avsnittet beskriver vilka konsekvenser regeringens styrning fick när den träffade Försvarsmakten. Det fjärde avsnittet beskriver regeringens uppföljning av Försvarsmaktens arbete och återrapporteringen till riksdagen. Slutligen innehåller det femte avsnittet sammanfattande iakttagelser kring styrningen och en bedömning av revisionsfrågan om huruvida regeringens styrning med avseende på armétridskrafterna har varit ändamålsenlig.

### 4.1 Regeringens styrning – från insats till nationellt försvar

Huvuddelen av arméförbanden skulle organiseras för att kunna verka som två brigader i hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare. Försvarsmakten fick dock inte tillräckliga förutsättningar.

Som beskrivits i kapitel 2 hade Försvarsmaktens fokus på nationellt försvar tonats ner från början av 2000-talet och fram till budgetpropositionen för 2010 behandlade inte regeringen frågan om försvarsplanering.<sup>27</sup> I samma proposition framfördes dock att planeringen hade varit eftersatt.<sup>28</sup> Försvarsmakten fick därför i uppgift att utarbeta en ny försvarsplan med tillhörande operativ planering.<sup>29</sup> Den formella omsvängningen till fokus på nationellt försvar skedde sedan i och med den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015.<sup>30</sup> Denna föregicks dock av sedvanligt beredningsarbete som det kort redogörs för nedan.

#### Arbetet inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen

I maj 2014 lämnade Försvarsberedningen sitt betänkande *Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid*.<sup>31</sup> I betänkandet uttryckte beredningen tydligt att ett skifte från internationella insatser till nationellt försvar måste göras. Beredningen

<sup>27</sup> Riksrevisionen, *Försvarsmaktens omställning*, RiR 2014:4, Riksrevisionen, 2014, s. 80.

<sup>28</sup> Prop. 2009/10:1, U06, s. 24.

<sup>29</sup> Regeringsbeslut F62010/878/MFI.

<sup>30</sup> I Riksrevisionens granskning *Försvaret - en utmaning för staten* framförde företrädare för Försvarsdepartementet och Försvarsmakten att alltmer av försvarsplaneringen från 2011 och framåt inriktades mot det nationella försvaret och det väpnade anfall. Det går att här utläsa en förning om att synen på försvaret höll på att förändras.

<sup>31</sup> Ds 2014:20.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

ansåg att Försvarsmakten skulle öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att möjligheterna att organisera huvuddelen av arméstridskrafterna i brigadstruktur skulle analyseras.<sup>32</sup> För att skapa kompletta krigsförband ansåg beredningen att hela krigsförband skulle iståndsättas efterhand istället för att förbanden skulle fyllas upp samtidigt. Detta skulle skapa bättre förutsättningar för att utveckla den samlade operativa förmågan.<sup>33</sup> Försvarsberedningen föreslog även att huvuddelen av logistikbataljonerna och den tekniska bataljonen samt sjukhuskompanierna, som hittills ingått i de försvarsmaktsgemensamma logistikförbanden, skulle överföras till arméstridskrafterna och sammanföras i två underhållsbataljoner.<sup>34</sup>

I juni 2014 gav regeringen Försvarsmakten i uppdrag att lämna underlag för regeringens försvarspolitiska proposition.<sup>35</sup> Underlaget skulle utgå från försvarsberedningens rapport och Försvarsmakten skulle redovisa hur myndigheten avsåg att öka den operativa förmågan och därmed uppnå kraven på krigsduglighet under perioden 2016–2024. Förslaget skulle rymmas inom ramen för beräknade anslag i enlighet med budgetpropositionen för 2014 och av regeringen aviserade anslagsförändringar. Underlaget skulle med utgångspunkt i Försvarsberedningens rapport omfatta förslag på hur försvarsmaktsorganisation 2016 med dess krigsförband skulle utformas, samt även innehålla en tabell över samtliga föreslagna enskilda krigsförband.<sup>36</sup>

I december 2014 lämnade Försvarsmakten sitt underlag till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition. Försvarsmakten angav då att det fanns begränsningar i förmågan att möta olika former av händelseutvecklingar och hot som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge.<sup>37</sup> Myndigheten menade vidare att huvuddelen av arméförbanden skulle utvecklas för att kunna verka i brigadstruktur med manöverbataljoner och funktionsbataljoner. Brigad skulle kunna leda och samordna anfallsstrid med tre till fyra manöverbataljoner samt funktionsbataljoner. Försvarsmakten ville prioritera att samordna och utveckla de ingående funktionerna i brigadsystemet. Myndighetens uppfattning var att den operativa effekten skulle ökas genom att prioritera tillväxt av hela krigsförband före samtidig tillväxt på bredden.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Ds 2014:20, s. 130.

<sup>33</sup> *Ibid.*, s. 52.

<sup>34</sup> *Ibid.*, s. 61.

<sup>35</sup> Fö2014/1179/MFI, Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015.

<sup>36</sup> Regeringsbeslut 3 Fö2014/1179/MFI, s. 4.

<sup>37</sup> Försvarsmakten, *Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*, FM2014-5882:32, 2014, s. 7.

<sup>38</sup> *Ibid.*, s. 4.

### Regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition

Den 23 april 2015 lade regeringen fram sin försvarspolitiska inriktningsproposition. I den redovisade regeringen en inriktning för att stärka den svenska försvarsförmågan och öka den operativa förmågan i krigsförbanden 2016–2020. I korthet skulle försvaret ha förmåga att möta ett väpnat angrepp. I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget och de brister i den operativa förmågan som redovisats såg regeringen ett behov av att förstärka försvarsekonomin med ytterligare 10,2 miljarder kronor utöver tidigare redovisade tillskott.<sup>39</sup>

Riksdagen fattade därefter i enlighet med propositionen beslut om att godkänna ett nytt mål för det militära försvaret, samt att godkänna inriktningen för krigsförband i Försvarsmaktsorganisation 2016. Enligt regeringens förslag skulle inriktningen vara att Försvarsmaktens organisation 2016 i huvudsak skulle bestå av de krigsförband som framgår av avsnitt 6.3.1 i propositionen (för en uppräknning av krigsförbanden se bilaga 2).<sup>40</sup>

I propositionen framgick att regeringens uppfattning var att för att armétridskrafterna skulle kunna möta ett väpnat angrepp måste förmågan att kunna kraftsamla och leda förband i brigad prioriteras: "Huvuddelen av arméförbanden ska därför organiseras för att kunna verka som två brigader i hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare." Regeringen betonade särskilt vikten av att armétridskrafterna skulle strida med kombinerade vapen i brigad inom ramen för försvarsmaktsgemensamma övningar.<sup>41</sup>

Efter beslut om aktivering eller mobilisering skulle två brigader bildas där huvuddelen av de stående förbanden skulle utgöra kärnan i den ena. Brigadstaberna, tillsammans med betjäningförband, skulle bilda brigadledning.<sup>42</sup>

### Regeringens inriktning av Försvarsmakten

Den 25 juni 2015 fattade regeringen beslut om inriktning för Försvarsmakten. Försvaret skulle gå från ett insatsförsvaret till ett försvar som tydligare inriktas mot den nationella försvarsdimensionen. Därmed skulle handlingsutrymmet för deltagande i internationella operationer minska. Försvaret skulle i första hand utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp.<sup>43</sup> Beslutet innebar att

- krigsdugligheten hos krigsförbanden och den samlade förmågan hos det militära försvaret skulle öka

<sup>39</sup> Prop. 2014/15:109, s.1.

<sup>40</sup> Ibid., s. 5, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

<sup>41</sup> Ibid., s. 73.

<sup>42</sup> Ibid., s.74.

<sup>43</sup> Fö2015/00953/MFI, s. 2.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

- krigsförbanden skulle vara personellt och materiellt uppfyllda
- övningsverksamheten skulle anpassas till de nya kraven
- krigsförbanden skulle vara samövade och stridskrafterna skulle kunna verka försvarsmaktsgemensamt<sup>44</sup>
- förmågan att kraftsamla och leda förband i brigad skulle prioriteras
- huvuddelen av arméförbanden skulle organiseras för att kunna verka som två brigader.<sup>45</sup>

I december 2017 fattade regeringen ett nytt beslut om inriktning för Försvarsmakten. Beslutet överensstämde i stora drag med beslutet 2015 med undantag för skrivningarna kring återinförandet av värnplikt samt kring brigaderna (se avsnitt 4.2). Regeringen beskrev även två politiska överenskommelser under året som innebar ekonomiska tillskott till Försvarsmakten för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. De ekonomiska tillskotten aviserades av regeringen i vårändringsbudgeten för 2017 och budgetpropositionen för 2018.<sup>46</sup>

#### Regeringens ekonomiska styrning

Inför försvarsinriktningsbeslutet 2015 pekade Försvarsmakten på att myndigheten behövde kraftigt ökade anslag för att kunna fullfölja det gällande inriktningsbeslutet.<sup>47</sup> Under inriktningsperioden 2016–2020 har Försvarsmakten också påpekat att myndigheten inte har haft tillräckligt med resurser för att lösa sina uppgifter.<sup>48</sup> Statskontoret konstaterade dock i en rapport 2018 att Försvarsmakten inte beskrivit glappet mellan målen, uppgifterna och de tillgängliga resurserna samlat och konkret.<sup>49</sup> I samma rapport framför Statskontoret att Försvarsmakten gick in i inriktningsperioden 2016–2020 med låg operativ förmåga, omfattande behov i samtliga verksamhetsgrenar och med en ekonomisk ram som innebar att det rådde obalans mellan tilldelade uppgifter och resurser. Utifrån detta svåra utgångsläge fick alltså Försvarsmakten krav från regeringen att öka den operativa förmågan och krigsdugligheten och beredskapen i krigsförbanden.<sup>50</sup> Under senare år har Försvarsmakten också blivit tvungen att minska sin ekonomiska planering fram till 2020 för att myndigheten ska klara av att hålla sig inom befintliga ekonomiska ramar. Enligt en utredning 2018 hade

---

<sup>44</sup> Fö2015/00953/MFI, s. 9.

<sup>45</sup> *Ibid.*, s. 11.

<sup>46</sup> Fö2017/01724/MFI.

<sup>47</sup> Försvarsmakten, *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig balans*, 23 381:53871.

<sup>48</sup> Försvarsmakten, *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar*, FM2014-5882:46 och Försvarsmakten, *Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI)*, FM 2015–1597:7, 2015.

<sup>49</sup> Statskontoret, *När planeringen möter verkligheten - Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, 2018:27, s. 12.

<sup>50</sup> *Ibid.*, s. 13.

myndigheten ett mycket begränsat utrymme för att planera in nya anskaffningar och åtgärder för vidmakthållande.<sup>51</sup>

Riksdagen har vid ett antal tillfällen under de senaste åren fattat beslut om att utöka Försvarsmaktens anslag till följd av det förändrade säkerhetsläget och tillståndet i Försvarsmakten. I samband med dessa beslut har riksdagen och regeringen även skärpt befintliga krav och ställt nya krav på myndigheten:

- 2014–2015 genomfördes en ökning av försvarets anslagsram med totalt 5,5 miljarder kronor för perioden 2016–2024.<sup>52</sup>
- Utifrån den försvarspolitiska inriktningspropositionen förstärktes försvarsekonomin med ytterligare 10,2 miljarder kronor för perioden 2016–2020.<sup>53</sup>
- 2017–2018 tillfördes Försvarsmakten ytterligare 6,4 miljarder kronor för perioden 2018–2020.<sup>54 55 56</sup>

Sammantaget har anslagen till Försvarsmakten ökat med cirka tio procent under perioden 2015–2020. Trots detta har Försvarsmakten i samtliga budgetunderlag under perioden signalerat att myndigheten behöver ytterligare medel. Statskontoret menar dock att Försvarsmakten i de flesta fall formulerat behoven i generella termer – som en obalans mellan resurser och uppgifter – snarare än i monetära termer.<sup>57</sup>

### Försvarsmakten saknade rådighet över logistiken

Under 2012 fattade riksdagen beslut om att delar av försvarslogistiken skulle flyttas från Försvarsmakten till Försvarets materielverk.<sup>58</sup> Överföringen påbörjades under 2013 och slutfördes i januari 2015. Därmed saknade Försvarsmakten full rådighet över driftstyrningen av sin materiel såväl som över förråd, service och verkstäder vid ingången av inriktningsperioden. I och med den nya försvarsinriktningen beslutade regeringen även om en översyn av materiel- och logistikförsörjningen, som utmynnade i att försvarslogistiken återfördes till Försvarsmakten från och med den 1 januari 2019.<sup>59</sup>

<sup>51</sup> SOU 2018:7.

<sup>52</sup> Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 6.

<sup>53</sup> Prop. 2014/15:109.

<sup>54</sup> Statskontoret, *När planeringen möter verkligheten - Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, 2018:27, s. 13.

<sup>55</sup> Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 6.

<sup>56</sup> Utöver dessa förstärkningar av försvarsekonomin har Försvarsmakten också tillförts 405 miljoner kronor i värändringsbudgeten 2017 och 103 miljoner kronor i värändringsbudgeten 2018.

<sup>57</sup> Statskontoret, *När planeringen möter verkligheten - Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, 2018:27, s. 14.

<sup>58</sup> Prop. 2011/12:86, bet 2011/12:FÖU9, rskr. 2011/12:291.

<sup>59</sup> Dir. 2015:71.

### Återaktiverad värnplik

Under 2009 lades värnplikten vilande och Försvarsmaktens personalförsörjning baserades därefter under ett antal år på frivillighet. I och med den nya inriktningen av försvaret från 2015 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att föreslå en långsiktig personalförsörjning av det militära försvaret.<sup>60</sup> Med utgångspunkt i utredningen fattade regeringen 2017 beslut om att återaktivera värnplikten med start av grundutbildning från och med den 1 januari 2018.<sup>61</sup> Regeringen hänvisade till ovan nämnda utredning och slutsatsen att såväl det försämrade omvärldsläget som svårigheterna att på frivillig väg bemanna krigsförbanden talade för en återaktivering av värnplikten.

## 4.2 Otydlig styrning lämnade stort tolkningsutrymme

Regeringens styrning avseende armétridskrafterna och brigader var otydlig avseende både vad som skulle uppnås och hur.

Utifrån vad som beskrivits ovan konstaterar Riksrevisionen att de ingångsvärden Försvarsmakten fick i regeringens beslut om underlag till den försvarspolitiska inriktningspropositionen satte ett antal ramar för vad Försvarsmakten kunde föreslå. Försvarsmakten skulle utgå från försvarsberedningens rapport. Försvarsberedningen var av uppfattningen att hela krigsförband skulle iståndsättas efterhand istället för att förbanden skulle fyllas upp samtidigt och att Försvarsmakten skulle ha förmåga att leda förband på brigadnivå. Vidare ansåg beredningen att möjligheterna att organisera armétridskrafterna i brigadstruktur skulle analyseras. Beredningen uttryckte alltså inte att armétridskrafterna skulle organiseras i brigadstruktur.<sup>62</sup>

En möjlig tolkning är att Försvarsberedningen ansåg att Försvarsmakten skulle skapa krigsförband i form av bataljoner som kunde agera inom en brigadram och att krigsförbanden skulle uppstå sekventiellt, inte parallellt.

Utifrån regeringens styrning lämnade sedan Försvarsmakten ett underlag där myndigheten föreslog att krigsförband i form av bataljoner skulle utformas för att kunna verka i brigadstruktur. Till skillnad från Försvarsberedningen ansåg dock Försvarsmakten att logistik, ledning och sambandsfunktioner borde kvarstå som försvarsmaktsgemensamma.

<sup>60</sup> SOU 2016:63.

<sup>61</sup> Regeringsbeslut 3 Fö2016/01252/MFI.

<sup>62</sup> Detta bekräftas av Sverigedemokraternas avvikande mening att Försvarsmakten inte skulle utreda frågan utan istället direkt gå vidare och skapa en fast brigadstruktur.

## Inriktningspropositionen och frågan om brigad

I riksdagens beslut om inriktningspropositionen var med avseende på vad granskningen omfattar endast två saker rent formellt en styrsignal till regeringen. Den första handlade om målet för det militära försvaret och den andra utgjordes av den bilagda listan med vilka krigsförband som Försvarsmakten skulle producera. Listan bestod av armébataljoner och kompanier och innehöll inte något krigsförband i form av brigad.

I propositionen framgick att arméstridskrafterna ska kunna verka som två brigader i hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare.<sup>63</sup> Delar av de försvarsmaktsgemensamma lednings- och logistikförbanden skulle vid aktivering eller mobilisering överföras till arméstridskrafterna för lösandet av taktiska uppgifter i brigad. Efter beslut om aktivering eller mobilisering skulle två brigader bildas, där huvuddelen av de stående förbanden skulle utgöra kärnan i den ena. Brigadstaberna, tillsammans med betjäningsförband, skulle bilda brigadledningar.

I Försvarsmaktens regleringsbrev framgår att Försvarsmakten i all verksamhet ska prioritera genomförandet av den försvarspolitiska inriktningen i enlighet med propositionen. Till grund för genomförandet ligger även regeringens beslut om inriktningen för Försvarsmaktens verksamhet. Propositionens formellt styrande delar innebär att regeringen skulle tillse att Försvarsmakten inom arméstridskrafterna skapade ett antal krigsförband i form av bataljoner och kompanier.<sup>64</sup> Regeringen menade att dessa bataljoner och kompanier skulle organiseras för att kunna verka som två brigader. Vad begreppet "organisera" innebär förklarades dock inte. Det skulle ha kunnat innebära att:

- skapa de krigsförband som ska ingå i en brigad men att de utformas som självständiga bataljoner och kompanier med egen logistik
- förbanden ska produceras som bataljoner och kompanier men att de ska anpassas för hur förbanden ska se ut i ett sammansatt system (brigad), det vill säga med mindre egna delar av logistik
- förbanden ska indelas i en fast brigadstruktur
- förbanden indelas löst inom brigads ram.

Otydligheten kring vad "organisera" innebär lämnade alltså ett stort tolkningsutrymme för Försvarsmakten i sitt genomförande. Regeringen skrev vidare att brigaderna skulle bildas vid aktivering eller mobilisering. Detta skulle kunna tolkas som att krigsförbanden inte skulle indelas i en fast brigadstruktur.

<sup>63</sup> I en tidigare granskning av försvarsområdet förde företrädare för Försvarsdepartementet fram betydelsen av den försvarspolitiska inriktningspropositionen och uppfattningen att all styrning måste ställas mot och tolkas utifrån denna för att man ska förstå riksdagens och regeringens intentioner rätt, se Riksrevisionen, *Försvaret - en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010, 2014*, RiR 2014:8, Riksrevisionen, 2014, s. 60.

<sup>64</sup> Styrningen är formellt sett bindande gentemot regeringen och inte Försvarsmakten. Regeringen styr Försvarsmakten genom regeringens inriktningsbeslut och regleringsbrev.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

Avseende logistik, ledning och samband höll regeringen med Försvarsmakten om att funktionerna borde kvarstå som försvarsmaktsgemensamma fram till ett läge med aktivering eller mobilisering, men att de samtidigt skulle anpassas för att verka i brigad.

### Höja alla förbands förmåga parallellt eller ett i taget?

I inriktningsbeslutet för Försvarsmakten slog regeringen fast att förmågan att kunna kraftsamla och leda förband i brigad skulle prioriteras och huvuddelen av arméförbanden därför skulle organiseras för att kunna verka som två brigader, vilket var i linje med det som uttrycktes i inriktningspropositionen. Det fanns dock ingen styrning i beslutet kring om Försvarsmakten skulle prioritera sekventiell eller parallell utveckling av de båda brigaderna såväl som för respektive krigsförband. I tidigare inriktningsperiod var regeringens uppfattning att Försvarsmakten borde producera krigsförbanden sekventiellt. En sekventiell tillväxt var även det som Försvarsberedningen förordade avseende inriktningsbeslutet 2015.

Enligt regleringsbrevet för 2017 skulle Försvarsmakten prioritera åtgärder för att höja krigsdugligheten hos förband med lägst krigsduglighet. Av regleringsbrevet framgick även att Försvarsmakten skulle prioritera att kunna agera samtidigt med två brigader. I budgetpropositionen för 2017 anförde regeringen att funktionsförbanden inklusive lednings- och logistikförband behövde anpassas till inriktningen att kunna agera samtidigt i två brigader.<sup>65</sup> Det fick till följd att förmågekrav på sambandslösningar var tvungna att anpassas för att möjliggöra tillgång till krigsförband på bredden. Inriktningen var att samtliga krigsförband skulle ha en godtagbar krigsduglighet. Från december 2016 stod det alltså klart att regeringens uppdrag till Försvarsmakten var att myndigheten senast vid utgången av 2020 skulle kunna agera samtidigt med två brigader som hade godtagbar krigsduglighet. Regeringen ansåg till skillnad från Försvarsmakten att tillväxten skulle ske parallellt och inte sekventiellt.

Av regeringens inriktningsbeslut från 2017 framgick att ytterligare medel hade tillförts Försvarsmakten under året. Detta i syfte att säkerställa en höjning av krigsdugligheten hos de förband som hade lägst krigsduglighet framför att ytterligare höja de förband som redan hade godtagbar duglighet, samt att Försvarsmakten senast 2020 kunde agera samtidigt med två brigader med godtagbar förmåga.<sup>66</sup> <sup>67</sup> Skrivningen från 2015 om att krigsförbanden skulle organiseras för att kunna verka som två brigader byttes mot att de skulle kunna organiseras i två brigader.

<sup>65</sup> Prop. 20016/17:1, U06, s. 45.

<sup>66</sup> Regeringsbeslut 7 Fö2017/01724/MFI.

<sup>67</sup> Försvarsmakten har framfört att myndigheten har uppfattat detta som en skärpning av vad som skulle uppnås jämfört med 2015 års beslut. I inriktningsbeslutet från 2015 skrev regeringen att de enskilda krigsförbanden skulle ha godtagbar förmåga medan det i beslutet från 2017 stod att de båda brigaderna skulle ha godtagbar förmåga.



### 4.3 Konsekvenser av regeringens styrning

Bristande tydlighet i regeringens styrning lämnade ett stort tolkningsutrymme för Försvarsmakten. Inriktningsbeslutet var underfinansierat i förhållande till målsättningen. Försvarsmakten saknade viktiga instrument i form av rådighet över logistik och grundutbildning med värnplikt.

Regeringens styrning kring arméstridskrafterna var, åtminstone inledningsvis i inriktningsperioden, otydlig avseende brigaderna. Centrala skrivningar och begrepp förklarades inte och de kunde därmed tolkas på olika sätt. Det var först i december 2016 som uppfattningen att Försvarsmakten år 2020 skulle kunna agera samtidigt med två brigader tydliggjordes. Otydligheten innebar att Försvarsmakten fick ett stort tolkningsutrymme kring vad målet faktiskt var. Den tolkning som Försvarsmakten initialt gjorde var att brigader faktiskt inte var beställda som krigsförband. Det fick i sin tur konsekvenser för vilka åtgärder Försvarsmakten internt vidtog kring brigadfrågan och stärkandet av arméstridskrafterna.

Försvarsmaktens möjlighet att göra det regeringen ville försvårades också av att de finansiella resurserna inte stod i proportion till de målsättningar som skulle uppnås av Försvarsmakten. Avsaknaden av rådighet över försvarslogistiken innebar möjligen en begränsning för Försvarsmakten att öka förmågan i krigsförbanden med avseende på frågor kopplat till logistik. Att möjligheten till grundutbildning med värnplikt infördes först från den 1 januari 2018 (regeringen fattade beslut om detta 2017)<sup>68</sup> innebar sannolikt begränsningar i Försvarsmaktens möjligheter att skapa en mobiliserande armé under inriktningsperioden 2016–2020.

### 4.4 Uppföljning och återrapportering

Uppföljning och återrapportering är korrekt genomförd men frågan är vad den säger om det faktiska resultatet.

Utifrån en genomgång av regeringens inriktningsbeslut, regleringsbrev och budgetpropositioner gör Riksrevisionen bedömningen att regeringen har ställt krav på att Försvarsmakten ska redovisa hur arbetet med att stärka arméstridskrafternas förmåga fortlöper och regeringen har även redovisat detta vidare till riksdagen. De mål som gäller för Försvarsmakten är dock enligt Riksrevisionens bedömning vaga och oprecisa. Arméstridskrafterna ska kunna verka som två brigader och förmågan ska öka. Riksrevisionen bedömer vidare att Försvarsmakten först långt in i inriktningsperioden skaffade sig full insikt kring i vilken status armén faktiskt var. Slutligen konstaterar Riksrevisionen att Försvarsmakten saknar ett antal ställningstaganden kring hur krigsförbanden ska

<sup>68</sup> Regeringsbeslut 3, 2017-03-02, F62016/01252/MFI (delvis).

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

organiseras.<sup>69</sup> Sammantaget innebär detta enligt Riksrevisionen att det svårt att dra några mer konkreta slutsatser kring vad Försvarsmakten faktiskt har åstadkommit i förhållande till vad som förväntades. Regeringens återrapportering i budgetpropositionen är därmed inte felaktig men det går heller inte, med hänvisning till ovanstående, enligt Riksrevisionens bedömning att skapa sig en klar uppfattning kring vilken effekt inriktningsbeslutet har fått avseende Försvarsmaktens förmåga.

#### 4.5 Sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning

För att besvara frågan om regeringens styrning med avseende på armétridskrafterna har varit ändamålsenlig har vi använt följande bedömningsgrunder:

- en tydlig behovsanalys och inriktning avseende armétridskrafternas förmåga
- realistiska och uppnåbara mål som underlättar en effektiv förmågeuppbyggnad
- adekvat uppföljning och återrapportering av arbetet.

Utifrån ovan givna bedömningsgrunder är vår bedömning att regeringens styrning inte har varit ändamålsenlig. Riktlinjerna för framtagandet av underlag till inriktningspropositionen var fokuserade på en bataljons- och kompanistruktur och den finansiella ramen var begränsad. Regeringen ställde heller inga krav på att beskriva alternativa tillvägagångssätt. Alternativa beskrivningar kring vad som skulle kunna åstadkommas i andra ekonomiska intervall efterfrågades inte heller.

Riksrevisionen anser vidare att regeringens styrning initialt i inriktningsperioden var otydlig avseende vad som avsågs med att organisera krigsförbanden för att kunna verka som två brigader. Otydligheten åtgärdades dock delvis i och med förtydligandet i regleringsbrevet för 2017.

När det gäller regeringens ekonomiska styrning är Riksrevisionens bedömning att försvarsinriktningsbeslutet var underfinansierat i förhållande till vad Försvarsmakten förväntades uppnå.

Eftersom Försvarsmakten saknade viss rådighet över frågor kopplade till logistik försvarades arbetet med att öka förmågan i krigsförbanden. Regeringens beslut att flytta ansvaret från Försvarets materielverk till Försvarsmakten åtgärdade dock den problematiken.

Att grundutbildning med värnplikt kunde användas först 2018 innebar begränsningar för Försvarsmakten att skapa en mobiliserande armé under inriktningsperioden 2016–2020.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Se kapitel 5.

<sup>70</sup> Regeringen beslutade 2017-03-02 att återaktivera skyldigheten att genomföra grundutbildning med värnplikt. 2014-12-11 beslutade regeringen att återaktivera skyldigheten att genomföra repetitionsutbildning.

## 5 Försvarsmaktens arbete inte effektivt i alla delar

I detta kapitel redogör vi för Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga. Kapitlet är indelat i två delar. I 5.1 går vi igenom Försvarsmaktens lång- och kortsiktiga planering och interna styrning. Detta inbegriper såväl inriktning och avvägning av verksamheten som organisatoriska frågor som ansvarsförändringar och arbetskultur. I 5.2 går vi igenom Försvarsmaktens utvecklingsarbete under inriktningsperioden.

### 5.1 Försvarsmaktens interna styrning och planering

Försvarsmaktens styrning och planering utgår ifrån tre tidsperspektiv med tillhörande dokument:

- Det långsiktiga perspektivet utgörs av investeringsplanen (12-årig) och överbefälhavarens avvägningsbeslut och Försvarsmaktens verksamhetsplan (10-årig).
- Det medellånga perspektivet utgörs av Försvarsmaktens strategiska inriktning, FMSI (5-årig).
- Det årliga perspektivet utgörs av en årlig avvägning och verksamhetsplan.<sup>71</sup>

Utöver detta finns perspektivstudier som är tänkta att försöka beskriva den framtida händelseutvecklingen 20 år framåt i tiden för att skapa handlingsfrihet.

Relationen mellan de styrande dokumenten är att verksamhetsprocessen inriktning genererar Försvarsmaktens strategiska inriktning, verksamhetsprocessen planering genererar överbefälhavarens avvägningsbeslut, verksamhetsplan och budgetunderlag och verksamhetsprocessen uppföljning genererar Försvarsmaktens årsredovisning och annan intern och extern rapportering.<sup>72</sup>

#### 5.1.1 En stor del av försvarsanslagen var bundna till satsningar som inte gick att förändra

En stor del av de totala försvarsanslagen var redan före inriktningsbeslutet uppbundna i strategiska produkter och övriga materielområden skulle komma att förskjutas på grund av detta.

<sup>71</sup> Överbefälhavaren fattar årligen ett uppdaterat avvägningsbeslut men avvägningen och beslutet sträcker sig över en tioårsperiod.

<sup>72</sup> Statskontoret, *När planeringen mäter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, 2018:27, s. 43.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

Överbefälhavarens avvägningsbeslut för 2014 utgjorde grunden för utarbetande av Försvarsmaktens underlag till ny försvarspolitisk inriktningsproposition.<sup>73</sup> Grunden för den sammanvägda prioriteringen var:

- att insatsorganisationens operativa effekt skulle öka genom att prioritera tillväxt av hela krigsförband före samtidig tillväxt på bredden
- att luftförsvarsförmågan skulle prioriteras, vilket skulle medföra en hög prioritering av förmågelyft JAS 39
- ökade möjligheter till skydd och spridning inom bas samt skydd genom omsättning av medellångräckviddigt luftvärn
- att vidmakthållandet av de sjögående förbandens sjömålsförmåga skulle prioriteras högt.

Markstridskrafterna skulle främst fokusera på tillväxt och att utveckla förmåga till strid mot kvalificerad motståndare i brigads ram.<sup>74</sup> Inom materielområdet ansåg myndigheten att anskaffningen av JAS 39 E och nästa generations ubåt (A 26) utgjorde grundfundament och därmed skulle dessa områden inte vara föremål för avvägning.<sup>75</sup> Ett avgörande skäl till detta var att staten hade långsiktiga avtal med försvarsindustrin och både Försvarsmakten och Försvarets materielverk bedömde att det inte var möjligt eller önskvärt att frångå avtalen kring dessa produkter.<sup>76</sup> En konsekvens av denna bedömning blev dock att en stor del av de totala försvarsanslagen var uppbundna under en lång tid framöver. Myndigheten konstaterade vidare att det fanns en påtaglig obalans mellan uppgifter och resurser trots de betydande förstärkningar som tillförts Försvarsmaktens anslag. Detta medförde att övriga materielområden på kort sikt endast skulle vidmakthållas med mindre inslag av förnyelse samt att investeringsskulden skulle öka ytterligare då ekonomin skulle balanseras genom förskjutningsplanering.<sup>77 78</sup>

### 5.1.2 Konsekvensbeskrivningar i Försvarsmaktens underlag var otillräckliga

Den stora diskrepansen mellan uppgifter och resurser beskrevs inte tillräckligt tydligt.

I december 2014 lämnade Försvarsmakten sitt underlag till den försvarspolitiska inriktningspropositionen till Regeringskansliet. Angående sin dåvarande förmåga angav Försvarsmakten att det fanns begränsningar i förmågan att möta olika former av händelseutvecklingar och hot som kunde uppstå vid ett försämrat

<sup>73</sup> ÖB AVB 2014, missiv, s. 1.

<sup>74</sup> Ibid., bilaga 1, s. 11.

<sup>75</sup> Ibid., bilaga 1, s. 23.

<sup>76</sup> Intervju med företrädare för ledningsstaben, 2021-03-11.

<sup>77</sup> ÖB AVB 2014, bilaga 1, s. 8.

<sup>78</sup> Med förskjutningsplanering avses att Försvarsmakten helt enkelt sköt planerade åtgärder längre in i framtiden.

omvärldsläge. Brister fanns främst vid operationer i högre konfliktnivåer samt avseende uthållighet vid längre operationer i lägre konfliktnivåer.<sup>79</sup>

Huvuddelen av arméförbanden skulle enligt Försvarmakten utvecklas för att kunna verka i brigadstruktur med manöverbataljoner och funktionsbataljoner. Brigad skulle kunna leda och samordna anfallsstrid med tre till fyra manöverbataljoner samt funktionsbataljoner. Att samordna och utveckla de ingående funktionerna i brigadsystemet skulle prioriteras.<sup>80</sup>

Andelen kontinuerligt tjänstgörande soldater i de stående förband som skulle utgöra grund för en brigadstridsgrupp<sup>81</sup> skulle öka i syfte att öka tillgängligheten och skapa snabbt gripbara förband. Den övervägande delen av arméförbanden skulle bemannas av tidvis tjänstgörande personal. I perioden efter 2020 skulle fortsatt förmåga att verka i brigadstruktur utvecklas.<sup>82</sup> Försvarmaktens uppfattning var att den operativa effekten skulle ökas genom att prioritera tillväxt av hela krigsförband före samtidig tillväxt på bredden.<sup>83</sup>

Försvarmaktens underlag var enligt vad som framgår ovan helt inriktat på en bataljons- och kompanistruktur på förbanden som skulle verka i en brigadstruktur. Underlaget berörde överhuvudtaget inte vilka eventuella för- eller nackdelar som skulle finnas med att organisera armén i brigader istället för i bataljoner och kompanier.

Vi har under granskningen tagit del av underlag från armén där det framförs synpunkter på hur Försvarmaktens interna förslag till underlag för försvarspolitisk inriktningsproposition var utformat. Det interna underlaget bedömdes medföra stora kvarvarande brister avseende tränings- och övningsverksamhet samt avseende ett betydande antal materielsystem för markstridskrafterna. En övergripande osäkerhet var obalansen mellan personell tillväxt, materielltillgång och medel för verksamhet.<sup>84</sup> Underlaget beskrev enligt armén inte tillräckligt tydligt den stora diskrepansen mellan uppgifter och resurser, och arméns uppfattning var att Försvarmakten därför borde ha förtydligat konsekvenserna av de bristande ekonomiska resurserna avsevärt.<sup>85</sup>

Vid en jämförelse med det underlag som sedan lämnades in till regeringen av Försvarmakten gör vi bedömningen att de brister som företrädare för armén

<sup>79</sup> Försvarmakten, *Försvarmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*, FM2014-5882:32, 2014, s. 7.

<sup>80</sup> *Ibid.*, s. 16.

<sup>81</sup> En brigadstridsgrupp är en förstärkt bataljon som sätts samman och anpassas för en uppkommen situation vid behov.

<sup>82</sup> Försvarmakten, *Försvarmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*, FM2014-5882:32, 2014, s. 16.

<sup>83</sup> *Ibid.*, s. 4.

<sup>84</sup> Försvarmakten, *AC synpunkter på Lösunderlag till inriktningspropositionen 2014-11-28*, s. 1.

<sup>85</sup> *Ibid.*, s. 1.

påpekade i huvudsak kvarstod i det inlämnade underlaget. Vi kan vidare konstatera att arbetet med att beräkna vad kostnaderna för två likvärdiga brigader skulle uppgå till genomfördes först under hösten 2016 (se avsnitt 5.1.5).

### 5.1.3 Behovet av brigader identifierades sent

Resonemang kring behovet av nationellt försvar förekommer i stort sett inte i perspektivstudierna.

Försvarsmaktens perspektivstudier är tänkta att vara ett underlag med framtidsperspektiv för att skapa handlingsfrihet för myndigheten. Studierna sträcker sig ungefär 20 år framåt i tiden. Riksrevisionen har gått igenom perspektivstudierna från 2007 fram till 2013 för att undersöka om Försvarsmakten identifierade behovet av brigader i framtiden.

Utifrån genomgången framgår att studierna helt fokuserar på att skapa förband som är anpassade för att sättas samman vid internationella insatser. I studien från 2007 konstaterade myndigheten att insatsorganisationen i vissa funktioner hade närmat sig kritiskt låga nivåer. En fortsatt urholkning av försvarsanslagen skulle därför innebära att den dåvarande förmågebredden inte skulle kunna bibehållas utan extraordinära åtgärder.<sup>86</sup> Myndigheten ansåg att en ökning av förmågan att klara ett omfattande militärt angreppshot av invasionskaraktär riktat direkt mot Sverige skulle kosta cirka en extra försvarsbudget per år och ta tio år att åstadkomma. Myndigheten ansåg vidare att genomförandet av en sådan omfattande höjning av förmåga inte skulle vara dimensionerande för Försvarsmaktens utveckling.<sup>87</sup> Perspektivet nationellt försvar förekommer i stort sett inte i studierna.

Vi kan konstatera att ett framtida behov av brigader i stort sett inte berörs av perspektivstudierna fram till och med 2013. Vid ett stort antal intervjuer har det uttryckts att det var "förbjudet att prata om brigader", såväl i dialogen med Försvarsdepartementet som inom Försvarsmakten, och att detta kan vara en förklaring.

### 5.1.4 Försvarsmakten prioriterade en brigad med tillgänglighet

Tillväxten av hela krigsförband skulle prioriteras före tillväxt på bredden.

Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI) är det mest centrala dokumentet i Försvarsmaktens interna styrning och planering. Alla övriga delar i styrning och planering ska vägas av mot FMSI.

<sup>86</sup> Försvarsmakten, Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet, 2007, s. 5.

<sup>87</sup> Ibid., s. 19.

I inriktningen från juni 2015 framgick att Försvarsmakten från 2017 dels skulle ha förmågan att kunna hantera en begränsad eskalering i en regional konflikt, dels ha en viss förmåga att kunna möta ett väpnat angrepp initialt.<sup>88</sup> Från omkring 2020 skulle Försvarsmakten ha en ökad förmåga jämfört med 2017 att initialt kunna möta ett väpnat angrepp.<sup>89</sup> Markstridskrafterna skulle fokusera på att tillväxa och att utveckla strid i brigads ram, prioritera förmåga att leda förband i brigads ram och att kunna verka med två brigader i hög konfliktnivå.<sup>90</sup>

I den öppna delen av inriktningen skrev Försvarsmakten samtidigt att inom ramen för arméstridskrafternas långsiktiga utveckling, i tiden bortom fastställd plan och utvecklingen av brigadförmågan, behövde flera viktiga ställningstaganden göras. För att kunna fatta rätt beslut i tid i dessa frågor krävdes det analyser och studier före 2020. Behovet av ställningstaganden grundade sig bland annat på att förmågan i sig själv inte längre skulle vara relevant och därmed inte heller dess materielsystem.<sup>91</sup>

Enligt den strategiska inriktningen från 2015 prioriterade Försvarsmakten tillväxt med en brigad fram till 2020. I ändringsutgåvan av FMSI från 2016 förändrades skrivningarna och myndigheten uttryckte att båda brigaderna skulle tillväxa till 2020. Ledningsstödsförbandens utveckling skulle dock även fortsättningsvis prioriteras mot stöd för en brigad samt strategisk och operativ nivå. Försvarsmaktens förmåga skulle byggas upp stegvis och i operativ balans i enlighet med inriktningen för styrketillväxt. Tillväxten av hela krigsförband skulle prioriteras före tillväxt på bredden.<sup>92</sup>

### 5.1.5 Kostnaderna för att skapa två likvärdiga brigader beräknades sent

Armén hade kunnat organisera två brigader om tillräcklig ekonomi hade tilldelats. Bedömningen och tillhörande beräkningar gjordes dock en bra bit in i inriktningsperioden.

Ledningsstaben gav i september 2016 uppdrag till produktionschefen att överser möjligheter och konsekvenser av att organisera arméns krigsförband i två likvärdiga brigadstrukturer.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> Med initialt avsågs att Sverige därefter behöver externt militärt stöd.

<sup>89</sup> Försvarsmakten, *Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI)*, FM 2015-1597:7, Försvarsmakten, 2015, s. 21.

<sup>90</sup> *Ibid.*, bilaga 1, s. 14 och 25.

<sup>91</sup> *Ibid.*, öppen version, s. 26.

<sup>92</sup> Försvarsmakten, *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015 (FMSI 2015Å1)*, FM2015-1597:8, Försvarsmakten, 2016, s. 25.

<sup>93</sup> Försvarsmakten, *Arméns krigsförbandsorganisation - ANALYS*.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

Svaret på uppdraget blev att det skulle vara möjligt för armén att organisera två brigader till 2020.<sup>94</sup> Införandet av full brigadformåga skulle enligt utredningen medföra flertalet positiva konsekvenser, varav den främsta skulle vara uthållighet i operationer. Andra positiva faktorer skulle vara att de ingående delarna troligen skulle få öva mer kvalitativt och enhetligt samt att det skulle ge möjligheten att förbandsomsätta brigadförbanden i högre grad än vad som var fallet just då. De i brigaden ingående delarna skulle därmed troligen öka sin krigsduglighet till följd av detta.<sup>95</sup>

De nackdelar som angavs var att den andra brigaden (2. Brigaden) skulle behöva bromsa sin utveckling och många kontinuerligt tjänstgörande soldater omfördelas och ersättas med värnpliktiga. Det skulle i sin tur leda till att tillgängligheten skulle minska markant. I utredningen framfördes att det var av synnerlig vikt att ett kravdokument för brigad kunde fastställas innan beslut fattades. Skälet till det angavs vara att utveckling av full brigadformåga annars skulle riskera kravglidningar<sup>96</sup> och därmed produktionskostnader som i bästa fall skulle bli fördyrande och i sämsta fall okontrollerade och svårstyrda.<sup>97</sup>

Utredningen rekommenderade att produktionsstaben borde få i uppgift att ytterligare bereda frågan om att organisera typförband i två brigader för att, om beslut om sådan inriktning skulle fattas, kunna ha ett mer genomarbetat förslag till ledningsstabens avvägningsarbete hösten 2017.<sup>98</sup> Något sådant ytterligare analysarbete genomfördes dock aldrig. Vid flera intervjuer har det framförts att det på ledningsstaben fanns ett motstånd mot att skapa brigader, bland annat med hänvisning till att det skulle bli dyrare att skapa krigsförbandet brigad än att bara skapa de enskilda ingående delarna. Att det fanns ett motstånd mot att skapa brigader skulle kunna vara en förklaring till att något ytterligare analysarbete inte genomfördes.

### 5.1.6 Behovsanalysarbetet påbörjades sent

Väsentliga beräkningar kring logistik och förnödenheter genomfördes sent i inriktningsperioden.

För att få en uppfattning av hur armén ska organisera sin logistik krävs att Försvarsmakten bestämmer sig på vilket sätt man avser att strida både i tid och rum samt med vilka krigsförband. Ett sådant arbete brukar benämnas

<sup>94</sup> Godtagbar formåga definieras, i enlighet med H KROV 98, som att brigaderna har begränsad formåga att lösa alla huvuduppgifter, det vill säga KDU 3. De gränssättande faktorerna är främst taktisk rörlighet, luftvärnsformåga och efter 2020 ett enhetligt ledningssystem.

<sup>95</sup> Försvarsmakten, *Arméns krigsförbandsorganisation - ANALYS*, s. 4.

<sup>96</sup> Med kravglidning avses införandet av krav som inte bidrar till de intressentmål som är överenskomna för systemet/produkten.

<sup>97</sup> Försvarsmakten, *Arméns krigsförbandsorganisation - ANALYS*, s. 5.

<sup>98</sup> *Ibid.*, s. 4.



stridsfrekvenslinjal. När det finns en stridsfrekvenslinjal går det att fastställa behovet av logistik och Försvarsmakten kan då bestämma hur logistiken ska organiseras på bästa sätt och vilka resurser som krävs. Det innebär i nästa steg att man även kan beräkna kostnaderna för resurserna. Vad gäller de enskilda förbanden brukar behovet manifesteras i vad som kallas reglementerad utrustning (R/U) och för Försvarsmaktens totala uthållighet i minsta bestånd (MIB). Riksrevisionen har identifierat brister i arbetet med kostnadsberäkningarna och bedömer utifrån dessa brister att Försvarsmakten inte har en tillräckligt god uppfattning om kostnaden för den logistik som skulle krävas.

### 5.1.7 Krigsförbanden saknar ramar

Försvarsmakten gjorde inte ett antal viktiga ställningstaganden, vilket innebär att förutsättningar för en rationell och kostnadseffektiv förbandsproduktion saknades.

För att kunna skapa spårbarhet mellan regeringens övergripande krav på vilka uppgifter Försvarsmakten ska klara av och hur myndigheten sedan bygger förmåga i respektive krigsförband krävs ett antal ställningstaganden. Man behöver ha en uppfattning om vilken motståndare respektive krigsförband kan komma att möta, vilket brukar kallas en normerande/dimensionerande motståndare. Bedömningen av normerande motståndare kan göras på såväl hög nivå (nation) som på låg nivå (krigsförband). Utifrån dimensionerande motståndare och sättet man väljer att strida på kan man få en uppfattning om hur respektive krigsförband ska se ut i form av utrustning, personal och förmåga samt vad respektive krigsförband ska klara av. Hur respektive krigsförband ska organiseras fastställs i vad som kallas typförbandsspecifikation. Vad förbandet ska klara av fastställs i en krigsförbandsmålsättning. I målsättningen kan det exempelvis stå att en bataljon ska klara av att slå ett kompani, eller fördröja en bataljon. En krigsförbandsmålsättning tar dock inte hänsyn till vilka ekonomiska ramar som råder i myndigheten. Den ekonomiska avvägningen av vad som är möjligt utifrån en given ekonomisk ram hanteras i sin tur i vad som kallas krigsförbandsspecifikation. I krigsförbandsspecifikationen anges vilken utrustning och personal krigsförbandet ska bestå av vid en viss tidpunkt utifrån tillgänglig ekonomi.

Vi har identifierat ett antal brister kopplade till Försvarsmaktens arbete med typförband och normerande motståndare som får konsekvenser för krigsförbandens förmåga.

Hur krigsförbandet ska organiseras framgår endast av krigsförbandsspecifikationen. Utifrån de iakttagelser vi gjort verkar det som att Försvarsmakten i arbetet med krigsförbandsspecifikationer har likställt tillgång med behov. Om det till exempel finns x stridsvagnar i Försvarsmakten och det ska finnas y krigsförband som använder stridsvagnar så tilldelas krigsförband z

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

stridsvagnar ( $x / y = z$ ). Samma sak gäller personal. I de ekonomiska avvägningarna har Försvarsmakten ändrat volymen på krigsförbanden för att uppnå besparingar. Att göra på det sättet får dock ett antal konsekvenser. Ett exempel kan vara att förbandet tidigare innehöll en mekaniker som var utbildad för att reparera/underhålla tornet på stridsvagnen och en mekaniker som var utbildad för att reparera resterande delar av vagnen. En avvägning för att spara pengar som innebär att man tar bort en mekaniker och låter kvarvarande mekaniker utbildas för att kunna hantera båda formerna av reparationer får konsekvenser för såväl utbildningsmöjligheter som förbandets förmåga. Färdigheten som mekaniker ska soldaten lära sig under sin befattningsutbildning. När förbandet innehöll två mekaniker kunde båda befattningsutbildas samtidigt, men med bara en mekaniker krävs en längre befattningsutbildning. Eftersom den totala tiden att producera ett förband är densamma så betyder det i sin tur att en längre befattningsutbildning innebär mindre tid för någon annan del av utbildningen. Förändringen innebär också en förändring i förmåga. Med två mekaniker kunde reparation av torn och vagn ske parallellt, men med bara en mekaniker måste reparationerna ske sekventiellt. Det innebär att förbandet får en lägre förmåga.

Styrningen i form av krigsförbandsspecifikationer innebär också problem eftersom de krockar med den styrning som sker i form av verksamhetsuppdrag till regementschefen. Styrningen i form av krigsförbandsspecifikation träffar krigsförbandschefen, men samtidigt har denna ingen reell möjlighet att fatta beslut om resurstilldelningen eftersom den hanteras via verksamhetsuppdrag till organisationsenheter (regementen) som kan ha konkurrerande målsättningar eller uppdrag. Riksrevisionen bedömer därför att det finns ett glapp mellan freds- eller grundorganisation och krigsorganisation.

En ytterligare dimension är att krigsförbanden behöver strida som en brigad för att kunna uppnå effekt på markstridsarenan i förhållande till en kvalificerad motståndare.<sup>99</sup> Hur krigsförbanden byggs upp och agerar skiljer sig åt beroende på om det är ett fristående krigsförband jämfört med ett krigsförband som ingår i en brigad. Vid våra intervjuer har det framkommit att fristående bataljoner är större än de skulle behöva vara om de anpassats för att ingå i en brigad. Dels bedöms bataljonsstaberna vara 50 procent större än de skulle behöva vara, dels är bataljonerna överdimensionerade utifrån ett brigadperspektiv när det gäller logistik. Därför behövs dokumenten i form av krigsförbandsmålsättning och typförbandsspecifikation även på brigadnivå. Försvarsmakten har uppgivit att eftersom brigad inte har funnits som krigsförband har det heller inte varit möjligt att ta fram en krigsförbandsmålsättning för brigad.

---

<sup>99</sup> Försvarsmakten, *Arméreglemente Taktik*, 02 124:57526, Försvarsmakten, 2013, s. 12.

### 5.1.8 Överbefälhavarens avvägningar

Försvarsmaktens process för att styra, planera och följa upp verksamheten är komplex. Att Försvarsmakten inte har kunnat hantera komplexiteten leder till ett antal brister. Ryckigheten i de årliga avvägningarna har försvårat uppbyggnaden av förmåga i krigsförbanden.

Försvarsmaktens årliga avvägning och planering är uppdelad i fyra moment:

- analys av planeringsförutsättningar
- utformning av produkter
- prioritering och avvägning
- framtagande av verksamhetsplan och budgetunderlag.

I processen genomförs en omfattande dialog med olika delar av Försvarsmakten för att fånga upp behov av förändringar. I processen görs även ett flertal prioriteringar och revideringar och såväl produktionschefen, insatschefen som chefen för ledningsstaben påverkar underlagen med olika prioriteringar. Arbetet hålls ihop av planeringssektionen på ledningsstaben, som även gör en prioritering och ett förslag till utformning av verksamheten för Försvarsmakten som helhet. Med utgångspunkt i förändringsförslag från övriga delar av ledningsstaben och utkastet till långsiktig plan för myndigheten som helhet, tar planeringssektionen sedan fram ett förslag till avvägning som går till överbefälhavaren för beslut.

När överbefälhavaren beslutat om årets avvägning tar planeringssektionen fram ett förslag till en ny verksamhetsplan. Arbetet utgår då från avvägningsbeslutet, uppdaterade produktkalkyler och det utkast till en långsiktig plan som har tagits fram tidigare under processen. Som ett led i detta arbete tar planeringssektionen också fram förslag på vilken verksamhet som ska genomföras och till vilket pris under kommande verksamhetsperiod (så kallade uppdrag). Förslagen till uppdrag formuleras utifrån avvägningsbeslutet, den tidigare beslutade verksamhetsplanen, prognoser och uppföljningar. I ett nästa steg fogas sedan förslaget till långsiktig plan och förslagen till uppdrag samman till ett förslag till en ny verksamhetsplan som går till överbefälhavaren för beslut.

Vi kan i likhet med tidigare bedömare konstatera att Försvarsmaktens process för att styra, planera och följa upp verksamheten är komplex.<sup>100</sup> Vi delar även tidigare utvärderingars uppfattning att Försvarsmaktens svårigheter att hantera processens komplexitet leder till ett antal brister i form av:

- bristande transparens
- svårigheter med att kvalitetssäkra underlag

<sup>100</sup> Se exempelvis Statskontoret, *När planering möter verkligheten - Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, 2018:27, Statskontoret, 2018; Riksrevisionen, *Försvaret - en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014*, RiR 2014:8, Riksrevisionen, 2014.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

- svårigheter med en helhetssyn i planeringen och framtagandet av de ekonomiska underlagen
- risk för att kostnader underskattas och att underlag som är förenade med osäkerheter kan ligga till grund för prioriteringar och långsiktig planering.<sup>101</sup>

Vid en genomgång av tidigare utredningar kan Riksrevisionen konstatera att brister kring den interna styrningen och planeringen verkar vara återkommande i myndigheten.<sup>102</sup>

Vad gäller Försvarsmaktens avvägningar under perioden så har en stor del av anslagen varit uppbundna till redan beslutade satsningar i form av JAS E och den nya generationens ubåt (A 26). Det har inneburit att den kvarvarande delen av anslagen har varit otillräcklig och att det därmed har inneburit förskjutningar, reduceringar och uteblivna satsningar inom samtliga försvarsgrenar. Det är svårt att dra slutsatsen att någon försvarsgren medvetet har missgynnats på bekostnad av någon annan. Armén har dock drabbats av förskjutningar och reduceringar i nästan samtliga projekt under perioden. Reduceringar eller förskjutningar har även genomförts av armésatsningar som har varit direkt knutna till de ekonomiska tillskott som gjorts under perioden. Ryckigheten i de årliga avvägningarna under perioden har inneburit konsekvenser för den planering som gjorts för övningar, renovering av materiel, inköp av materiel med mera. Det har i sin tur försvårat uppbyggnaden av förmåga i krigsförbanden. Utifrån ett arméperspektiv har dessa problem fått stora konsekvenser för möjligheterna att skapa ökad förmåga i krigsförbanden.

Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten i motsats till tanken om uppdragstaktik<sup>103</sup> fattar avvägningsbeslut på en för hög detaljnivå på för hög nivå i organisationen.

### 5.1.9 Avsaknaden av ett förbandsomsättningsystem försvårar möjligheterna till en sammanhängande och långsiktig planering

Avsaknaden av ett genomtänkt koncept med en fastslagen periodicitet och logik innebär att det är svårt att följa utvecklingen i förbanden och svårt att planera.

Förbandsomsättning kan beskrivas som under vilken tid och på vilket sätt som ett krigsförband skapas, vidmakthålls och ersätts. Ett koncept för förbandsomsättning utgör produktionslogiken för att skapa krigsförband utifrån givna resurser. Ett krigsförbands förmåga kan betraktas som en färskväva. Den bygger på att soldaterna har en viss fysisk status såväl som ett antal färdigheter/förmågor

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Se Sveriges riksdag, Försvarskommittén, *Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga - utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001*, Utredningar från riksdagen 2003/04:URD1, Jörgen Thulstrup, 2003 samt SOU 1989:46.

<sup>103</sup> Se bilaga 2 avseende uppdragstaktik.

kopplade till förbandets uppgifter och de ingående materielsystemen. Med tiden sjunker soldaternas och krigsförbandets förmåga naturligt. Om krigsförbandet tillförs ny materiel så krävs ytterligare utbildning för att bibehålla förmågan. Vid någon tidpunkt avviker soldatens fysiska förutsättningar eller kunskapsnivå från vad som krävs för att krigsförbandet ska kunna utföra sina uppgifter och därför behöver förbandet ersättas med ett nytt krigsförband. En annan anledning till att krigsförbandet måste ersättas är att personalen i krigsförbandet som huvudregel endast kan vara krigsplacerad i tio år från senaste tjänstgöringstillfället. Ett sätt att förlänga krigsplaceringen såväl som att öka soldaternas och krigsförbandets förmåga är att kalla in de krigsplacerade till repetitionsutbildning. Vad som är en lämplig tid att omsätta ett krigsförband på är en avvägning av en rad olika faktorer i form av:

- hur höga de fysiska kraven är
- om uppgifter eller tilldelad materiel förändras ofta
- vilka resurser Försvarsmakten har tillgängliga för att producera nya krigsförband (ekonomi, materiel för utbildning, officerare för att utbilda, tillgänglig infrastruktur)
- vilket inflöde av värnpliktiga som finns
- behovet av samträning.

Genom att göra en sammanvägning av alla olika faktorer kan man ta ställning till vilken förbandsomsättning man ska sträva efter i tid. En sådan avvägning tenderar dock att bli mycket komplex eftersom alla faktorer påverkar varandra. Exempelvis kan renovering av viss materiel omöjliggöra utbildning av värnpliktiga som kräver tillgång till just den materielen.

Vår granskning visar att Försvarsmakten saknat ett tydligt och gemensamt koncept eller system för förbandsomsättning under inriktningsperioden. Förbandsomsättningen har istället hanterats genom en ad hoc-planering i armén där man arbetat utifrån vissa principer.<sup>104</sup> Avsaknaden av ett genomtänkt koncept med en fastslagen periodicitet och logik innebär att det är svårt att göra en långsiktigt hållbar planering och därmed också svårt att bygga en ökad förmåga.<sup>105</sup>

#### 5.1.10 Övningar och utbildning suboptimeras

Samplaneringen mellan armén och andra delar inom Försvarsmakten är bristfällig.

Arméns förbandsproduktion bygger på att utbildning av soldater och övning av förband sker i olika steg. Grundutbildningen av soldater omfattas av 4 delar:

- grundläggande militär utbildning (GMU)
- befättningsutbildning (BU)

<sup>104</sup> Arméchefens svar på uppföljande frågor inom ramen för Riksrevisionens granskning, 2021-05-05.

<sup>105</sup> Enligt vad vi erfar har det under 2021 inletts ett arbete inom Försvarsmakten med att ta fram ett förbandsomställningskoncept.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

- förbandsutbildning (FU)
- grundläggande krigsförbandsövning (GKÖ) alternativt slutövning.

Grundläggande militär utbildning och befattningsutbildning är kopplade till att utveckla soldatens förmåga medan förbandsutbildning och grundläggande krigsförbandsövning fokuserar på att samöva förbandsenheter och därmed utveckla krigsförbandet. Övningsverksamheten kopplad till förbanden sker i form av en övningstrappa där man först övar i pluton, sedan kompani för att avsluta i bataljon. I varje moment utvecklas färdigheter kopplat till förbandsenheten. För att kunna öva i storleken kompani krävs att ingående förbandsenheter (plutoner) har uppnått de färdigheter/den förmåga som krävs för en pluton.

Övningstrappan bygger således på att soldaterna och förbandsenheten i varje steg uppnår tillräcklig förmåga för att kunna fortsätta till nästa steg. Brister i ett delmoment innebär begränsningar i nästa delmoment. Krigsförbanden ska sedan övas i en större kontext i form av brigad, försvarsgren (armé), tillsammans med övriga försvarsgrenar (försvarsmaktsgemensamt) eller slutligen tillsammans med andra länder i en internationell kontext.

I våra intervjuer säger flera krigsförbandschefer att det finns brister kopplat till delmomenten i övningstrappan. De framför också att förbanden har för många huvuduppgifter (exempelvis att slå, ta, försvara eller fördröja fienden) för att klara av att träna samtliga uppgifter på den avsatta tiden. Krigsförbandscheferna uppger även att tillgången till materiel kan få effekter för möjligheterna genomföra utbildning och övning på ett effektivt sätt.

Även arméstaben är kritisk till hur övningsverksamheten i Försvarsmakten är upplagd. Arméns planering utmanas när anpassning måste ske till mer eller mindre hastigt uppkomna behov av krigsförbanden (eller dess materiel).<sup>106</sup>

Progressionen i arméns övningsplan är av stor betydelse, men den uppges ha påverkats menligt av faktorer som i huvudsak inte har kunnat påverkas av armén själv.<sup>107</sup> Armén har även framfört uppfattningen att man på totalen inte tilldelats den ekonomi som krävs för att samträna och utrusta två likvärdiga brigader. Av samma anledning har heller inte samträning eller materietillförsel av förband på lägre nivå kunnat genomföras i erforderlig omfattning. Arméstaben framför att övningar på högre nivå (brigad) är viktiga, men att de inte kan ersätta samträning av funktioner eller krigsförband på lägre nivåer där bataljonen utgör grunden.

<sup>106</sup> Exempel på behov kan vara att ambitionen avseende personal och materiel i utlandsinsatser har kvarstått. Ett annat problem har varit den pågående renoveringen av stridsfordon och stridsvagnar där samordningen mellan vilka fordon/krigsförband som ska renoveras har förskjutits i tid gentemot planerad övningsverksamhet. Planeringen försvaras också av externa aktörer och processer, såsom ledningsstaben och produktionsledningen genom den strategiska övningsplanen (STÖP).

<sup>107</sup> Det sker bland annat genom att arméns förband till såväl typ som storlek ianspråkats för internationella övningar i sådan omfattning att arméns övningstrappa inte kan innehållas eller att deltagande måste ske i tillfälligt sammansatta enheter eller med fel ledningsnivåer.

En annan försvårande faktor uppges vara att brigadens lednings- och sambandsförband under perioden tillhört en annan stridskraft avseende såväl produkt- som produktionsansvar. Armén har således inte haft full rådhög över sina krigsförband och det har medfört att brigadstaber och brigader inte haft möjlighet att öva när behoven har funnits.

#### 5.1.11 Försvarsmaktens organisation har anpassats till nationellt försvar

Som vi beskrivit innebar det starka fokus på internationella insatser som försvaret hade fram till mitten av 2010-talet att ledning och resurser centraliserades, och att fredsrationellitet och förvaltningspolitiska hänsyn fick stort genomslag. Att återigen fokusera på nationellt försvar innebär i stor utsträckning att decentralisera ledning och resurser, samt fokus på att bygga en organisation och arbetssätt som ska fungera i krig. Försvarsmakten påbörjade denna rörelse genom att återuppta den nationella försvarsplaneringen 2011, och genom att upprätta militärregionerna 2013 återtog den regionala ledningsnivån. Under inriktningsperioden 2016–2020 har ett antal ytterligare åtgärder vidtagits. Vi bedömer att dessa åtgärder har varit positiva i arbetet med att stärka det nationella försvaret, men arbete kvarstår innan de fått full effekt.

#### Arméstabens inrättande har lett till vissa framsteg, men utvecklingsarbete återstår

Försvarsmakten publicerade 2017 rapporten *Ledning för ett starkare försvar*. I rapporten konstaterar myndigheten att den dåvarande ledningen av Försvarsmakten var följden av en mångårig styrning som utgått från fredsrationell effektivisering. Centraliseringen inom flera verksamheter och koncentrereringen av myndighetens ledningskapacitet till Stockholms innerstad bedömdes skapa flera sårbarheter som så snart som möjligt behövde omhändertas. Analysen pekade på ett tydligt behov av att öka robustheten och uthålligheten i ledningsförmågan. Dessutom behövde ledningsförhållandena i Försvarsmakten förenklas och förtydligas.<sup>108</sup> För att uppnå robusthet skulle Försvarsmaktens lednings- och lydnadsförhållanden så långt som möjligt, även i fred vara anpassade till verksamhet i högre konfliktnivåer. Ledningsmodellen skulle stödja att uppdragstaktik utgjorde huvudprincip vid ledning.<sup>109</sup>

Försvarsmakten bedömde att en ökad operativ effekt kan erhållas bäst genom en sammanslagning av insats- och produktionsverksamheten på taktisk nivå, under en arméchef, en marinchef och en flygvapenchef. Majoriteten av organisationsenheterna inklusive krigsförbanden skulle därmed bli underställda dessa chefer. På så sätt skulle enklare och tydligare lednings- och lydnadsförhållanden skapas, samtidigt som det, där det så väljs, skulle innebära

<sup>108</sup> FM 2016-10870:28, bilaga 4, s. 2.

<sup>109</sup> *Ibid.*, bilaga 4, s. 3.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

decentralisering av beslut, kortare ledtider samt enklare och tydligare ledning av förband.<sup>110</sup>

Utredningen utmynnade i att de tre försvarsgrensarnas produktions- och insatsorganisationer sammanfördes till tre försvarsgrensstab, som utlokaliseras från Försvarsmaktens högkvarter i Stockholm. Förutom att minska sårbarheterna med att vara samlokaliserade skulle utflytten av staberna möjliggöra en samlad ledning av krigsförbanden från taktisk nivå. Därmed skulle de problem som tidigare fanns med att organisations- och krigsförbandschefer styrdes direkt av produktions- och insatsstaben i Stockholm undvikas. Ett exempel på sådana problem kunde vara att ett krigsförband skulle genomföra högvakt i "produktionsspåret", samtidigt som det skulle delta vid en beredskapskontroll eller insats enligt styrning från insatsstaben. De nya försvarsgrensstaberna upprättades den 1 januari 2019 genom att dåvarande stridskraftsavdelningar inom produktionsledningen med motsvarande taktisk stab inom insatsledningen slogs samman. Arméstaben förlades till Ledningsregementet i Enköping, medan marinestaben förlades till Muskö och flygvapenstaben till Uppsala.

Vid våra intervjuer uppger regements- och krigsförbandschefer att inrättandet av arméstaben är ett viktigt steg i rätt riktning, men vissa chefer uppger att syftet med staben ännu inte har uppnåtts. Istället för att styrningen går i de två spåren från central nivå, styrs krigsförbanden i produktionsspåret från planeringsavdelningen, medan insatser styrs av operationsavdelningen.

Arméstaben upprättades först som en produktionsstab, i likhet med marin- och flygvapenstaben. Staben är organiserad i en planeringsavdelning, som motsvarar den tidigare PROD Armé, och en genomförandeavdelning, som motsvarar den tidigare armétaktiska staben som låg under insatschefen. Krigsorganisationen avgränsades därmed bort. Under 2021 har arméstaben påbörjat ett arbete med att skapa en krigsorganisation. I detta arbete införlivas även den nya ledningsnivån division som utvecklats i samarbete med Markstridsskolan.<sup>111</sup>

Det sker fortfarande direktstyrning av krigsförband från Högkvarteret i vissa fall när det gäller insatser. Detta har uppmärksammats på central nivå, och håller enligt Försvarsmakten på att åtgärdas.<sup>112</sup>

#### **Arméchefen har fått större rådighet över logistiken**

När det gäller logistik har Försvarsmakten vidtagit åtgärder för att delegera ansvaret från central till taktisk nivå. Armén har fått rådighet över brigadunderhållsbataljoner. Tränregementet har också förts över från försvarslogistikchefen till arméchefen, som därmed har fått ansvar för den främre

<sup>110</sup> FM 2016-10870:28, bilaga 4, s. 5.

<sup>111</sup> Arméchefens svar på uppföljande frågor inom ramen för Riksrevisionens granskning, 2021-05-05.

<sup>112</sup> Intervju med insatschefen, 2021-03-17.



logistiken. Slutligen har logistikenheter, som ska fungera som gränssnitt mellan bakre/operativ och främre/taktisk logistik, upprättats vid varje garnison.

#### **Arméchefen har inte rådighet över ledningsstödsresurser**

Under den granskade inriktningsperioden har armén inte haft kontrollen över sina egna ledningsstödsresurser. Lednings- och sambandsbataljoner idag under chefen för Ledningsregementet i Enköping. Arméchefen övertar produktionsansvaret för brigadlednings- och sambandskompanier 2022.

#### **5.1.12 Arbetskulturen beskrivs som konstruktiv, men frustration finns över administrativa frågor**

Vår uppfattning är att det råder en konstruktiv arbetskultur överlag, och att ÖB har gett en tydlig inriktning av verksamheten mot att kunna möta ett väpnat angrepp. Samtidigt råder frustration över en ökad administrativ börda och ett stort fokus på kostnadskontroll.

Regements- och krigsförbandscheferna beskriver i intervjuer och i krigsförbandsvärderingar att arbetskulturen på förbanden är konstruktiv. Överlag uppger de att ÖB ger en tydlig inriktning av verksamheten mot operativ effekt och att kunna möta ett väpnat angrepp. Merparten av cheferna uppger att verksamhetens fokus i huvudsak är på Försvarsmaktens huvudsakliga uppgift – att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Samtidigt beskriver flera chefer att verksamheten i stor utsträckning påverkas av förvaltningsmässiga aspekter, och att administrativa uppgifter som tidigare sköttes av administrativ personal idag utförs av krigsförbandschefer. Kostnadskontroll uppges också ta utrymme från arbetet med att skapa krigsdugliga förband, och en chef menar att officerare har skolats som pengarna räknare. En krigsförbandschef uppger att 25–30 års nedläggningshot har lett till en rädsla för att tappa ansiktet. En annan chef uppger att fokus är på förvaltning, inte operativ förmåga, och att lagkrav på miljöområdet och när det gäller upphandling av materiel försvårar arbetet. Flera regements- och krigsförbandschefer uppger att det faktum att Försvarsmakten i fredstid är en förvaltningsmyndighet försvårar utveckling av krigsförbanden och tillväxt i Försvarsmakten.

#### **5.1.13 Bristande spårbarhet och effektivitet i Försvarsmaktens interna administration försvårar insyn och uppföljning**

Vi bedömer att Försvarsmaktens dokumenthantering skulle kunna göras mer effektiv.

Granskningen visar att spårbarheten i myndighetens arbete är bristfällig. När vi begärt vissa dokument har det varit svårt att både lokalisera och få ut dessa. Detta gäller i synnerhet hemligt, internt arbetsmaterial, men även centrala inriktningsdokument och vissa övningsutvärderingar. Denna bild har bekräftats av företrädare för Försvarsmakten. I stor utsträckning uppges myndighetens

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

dokument vara arbetsmaterial som inte diarieförs, och som sparas i personliga datorer. En hög personalomsättning förvärrar problemet. Avsaknad av en etablerad informationsstruktur medför att enskilda medarbetare löser diarieföringen efter egen förmåga, vilket i sin tur leder till att det görs på olika sätt.<sup>113</sup> Detta har inte bara lett till sämre insyn och svårigheter att granska myndighetens arbete, utan hämmar även Försvarsmaktens uppföljnings- och utvärderingsarbete.

## 5.2 Det finns brister i Försvarsmaktens utvecklingsarbete

Försvarsmakten har under inriktningsperioden 2016–2020 vidtagit ett antal åtgärder för att utveckla arméförbandens operativa förmåga, avseende personal och materiel.

### 5.2.1 Materieltillgången på förbanden påverkar möjligheterna att både upprätthålla tillgänglighet och skapa förmåga

Försvarsmaktens fördelning av materiel inom armén har problem i form av ett stort antal så kallade svartlån och försvåras av att materielen hanteras i två stödsystem. Renovering och modifiering av stridsvagnar och stridsfordon är välbehövda, men får konsekvenser för förbandsproduktionen.

#### **Materielns fördelning i fredstida verksamhet leder till oönskade effekter**

Som vi konstaterat i kapitel 3 finns en tillgänglighetsproblematik kopplad till materiel. Enligt Försvarsmakten uppstår denna obalans genom att basorganisationen, insatsverksamheten, exportstödet och provningsverksamheten materieförsörjs ur samma materieltillgång som ordinarie krigsförbandsproduktion.<sup>114</sup> Materielen måste alltså skickas runt till förbanden och användas av flera förband i turordning. Den metod som används för att försöka hantera obalansen är att fördela materielen i en årlig fördelningsprocess. Resultatet är en av produktionschefen fastslagen materiefördelningsorder. Vi har under granskningen funnit att arbetet med materiefördelningsordern på flera sätt har varit problematiskt under inriktningsperioden.

Vid flera av våra intervjuer med regements- och krigsförbandschefer uttrycks frustration över att metoden med materiefördelningsordern inte fungerar. Det sägs bland annat att vissa regementen sett till att behålla materiel som egentligen skulle vara återlämnad, så kallade svartlån, av oro för att annars bli utan materielen. Materielen kan då inte fördelas till andra regementen, vilket får följd effekter i form av försenad utbildning, brist på övning med mera.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Intervju med företrädare för ledningsstaben, 2021-05-12.

<sup>114</sup> Försvarsmakten, *Materiefördelningsorder (MFO) avseende Försvarsmaktens förbandsproduktion 2014*, FM2013-2019:2, 2013, s. 1.

<sup>115</sup> Intervju med företrädare för insatsstaben, 2021-03-10.

Svartlån, det vill säga differensen mellan den materiel som tilldelats regementet eller organisationsenheten och den faktiska materiel som finns på lager, varierar mellan arméregementena och över tid. Försvarsmakten uppger att materielfördelningsordern ska tas bort och att materielen framöver kommer att tilldelas lokalt.<sup>116</sup>

### **Renovering och modifiering välbehövd, men konkurrerar med produktionen**

När Försvarsmakten gick in i inriktningsperioden 2016–2020 fanns en reparations- och renoveringsskuld. Läget för stridsvagn 122 och stridsfordon 90 var särskilt problematiskt. Dessa hade inte utvecklats nämnvärt sedan nyanskaffningen i början av 1990-talet. 2012 inleddes ett renoveringsprogram av 122/90 avseende förberedande av sambandsinstallationer. Det pågår också ett arbete för att öka fordonens användbarhet.<sup>117</sup>

Eftersom renoveringen inte görs enligt en för bandscheferna förutsägbar plan har de fått svårigheter att planera sin verksamhet. Det har till exempel hänt att förbanden har värnpliktiga som inte har några vagnar att öva med.

Enligt Försvarsmakten genomförs särskilda stridsfordonskoordineringsmöten för att anpassa mängden fordon i bruk mot rådande omständigheter, såsom RENO/REMO<sup>118</sup>, tillgänglig reservmateriel och underhållsresurser. För att klara sina uppgifter med en mindre mängd fordon behöver en särskild plan tas fram för att serieutnyttja stridsfordonen.<sup>119</sup>

Även om renovering och modifiering av 122/90 på sikt leder till att fler renoverade vagnar kan hållas i drift, konkurrerar det med övningsverksamhet och tillgänglighet. Arméchefen hade fram till 2019 begränsad rådighet över i vilken utsträckning eller när vagnarna skulle renoveras.<sup>120</sup> Det skapade svårigheter när det gällde planering av utbildning och övning.

### **5.2.2 Internationella insatser konkurrerar med förbandsproduktion**

Att officerare och soldater i armén sänds ut på internationella insatser får negativa konsekvenser för förbandsproduktionen. Med tanke på den stora påverkan detta får för armén bedömer vi att det är rimligt att arméchefen får bättre möjlighet att påverka vilka krigsförband som sänds iväg och hur de ska användas.

Armén ska delta i två pågående internationella förbandsoperationer varav minst en ska vara kontinuerlig. I dagsläget genomför armén 14 internationella insatser. Under första halvan av 2020 var omkring 1 400 soldater, varav strax under 600 officerare, involverade i de internationella insatsernas olika faser (förberedelse,

<sup>116</sup> Intervju med försvarslogistikchefen, 2021-03-15 och produktionschefen, 2021-03-16.

<sup>117</sup> Arméchefen läsunderlag ÖB AVB 17, s. 3.

<sup>118</sup> Renovering och modifiering.

<sup>119</sup> Anvisning materielbehovsplanering inför 2020, 2019-01-09, s. 15.

<sup>120</sup> Intervju med företrädare för arméstaben, 2021-02-24.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

genomförande och efterarbete). Detta har stor påverkan på enskilda förband som exempelvis inte kan genomföra uppbyggnad eller delta i övningar på grund av personal- och kompetensbrist.<sup>121</sup>

Enligt arméchefen höjer insatserna förmågan hos enskilda soldater och befäl, men får konsekvenser för arméns möjligheter till utveckling av den samlade taktiska förmågan nationellt. Arméchefen menar vidare att det aktuella uttaget av armén för att genomföra internationella insatser inte är hållbart då det urholkar förbanden och påverkar möjligheten till att bygga förmåga, ha god beredskap, genomföra operationer och skapa tillväxt på nationell nivå. Detta bekräftas av våra intervjuer med regements- och krigsförbandschefer.

För skapa balans mellan tillgänglighet på vissa förband och de operativa behoven rekommenderar armén en reduktion av det totala antalet förbandsinsatser och enskilda insatser utomlands. Armén rekommenderar även en minskning av det totala uttaget av personal till internationella insatser, där det viktigaste är att minska uttaget av officerare. Vidare uppger arméchefen att hur förbanden ska organiseras vid insats bör vara en uppgift som ges till arméchefen att lösa baserat på hot- och riskbedömning.<sup>122</sup>

Ambitionsnivån för de internationella insatserna beslutas av riksdagen. Sveriges bidrag till internationella insatser tas till stor del från arméförband. Detta får negativa konsekvenser för arméns förmågeuppbyggnad. Vilket som väger tyngst är en politisk avvägning vi avhåller oss ifrån. Vi bedömer dock att det givet den stora påverkan insatserna har för förbandsproduktionen, är rimligt att armén får möjlighet att påverka Försvarsmaktens planering av vilka förband som ska ingå och hur.

### 5.2.3 Försvarsmakten bedriver ett strukturerat arbete för att krigsplacera personalen, men avvikelser har förekommit

Vi bedömer att Försvarsmakten överlag bedriver ett välfungerande och effektivt arbete med att krigsplacera sin personal. Försvarsmakten har vid två tillfällen fått göra undantag från kravet om repetitionsutbildning vid förlängd krigsplacering. Samarbetet med Totalförsvarets plikt- och prövningsverk går bra.

Vid våra intervjuer uppger förbandschefer att de årligen stämmer av sina krigsplaceringslistor med förbandsansvariga vid Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (Plikt- och prövningsverket), i vissa fall oftare än så. Arbetet uppges fungera väl, och en framgångsfaktor uppges vara att Plikt- och prövningsverkets register aldrig lades ned under den period då försvaret genomgick stora nedskärningar, och att såväl systemstöd som kompetens därför har bevarats.<sup>123</sup>

<sup>121</sup> Arméchefens taktiska värdering 2020, s. 11.

<sup>122</sup> Ibid., s. 12.

<sup>123</sup> Intervju med företrädare för ledningsstaben, 2021-04-07.

Även Plikt- och prövningsverket beskriver samarbetet mellan myndigheterna som mycket bra.

Vid en intervju med Plikt- och prövningsverket har det framkommit att Försvarsmakten vid två tillfällen, 2016 och 2020, inkommit med hemställan om att förlänga krigsplaceringen för värnpliktiga utan att dessa genomgått någon repetitionsövning efter genomförd värnplikt, vilket annars är ett krav. Plikt- och prövningsverket har godkänt sådana förlängningar, men samtidigt framfört vikten av att repetitionsövning genomförs inom en treårsperiod. Detta gjordes endast för en liten andel av de personer vars krigsplacering förlängdes 2016. Vissa av dessa personers krigsplacering har därmed förlängts igen, efter 13 år utan att ha fått repetitionsutbildning. Detta medför att säkerheten inte kan garanteras enligt Plikt- och prövningsverket. Vidare uppger Plikt- och prövningsverket att Försvarsmakten under perioden med nedskärningar och fokus på internationella insatser tappade kompetens när det gäller krigsplacering av personal, men nu är på rätt väg.<sup>124</sup>

#### 5.2.4 Effektivitetsbrister i Försvarsmaktens arbete med att krigsplacera materiel

Försvarsmakten har tappat kompetens när det gäller krigsplacering av materiel, och under perioden av nedskärningar och fokus på internationella insatser försvann systematiken i arbetet med utrustningslistor. Försvarsmakten har tvingats hitta nödlösningar för att lösa problemen, men detta har i sin tur lett till brister. På Högkvarteret sker två arbeten parallellt för att lösa problemen, men dessa är delvis motstridiga och vi bedömer att arbetet inte görs på ett effektivt och enhetligt sätt.

Krigsplacering av materiel innebär att utpekade exemplar av materiel allokeras till ett krigsförband. Att materiel är krigsplacerad innebär att det är beslutat och framgår exakt vilket krigsförband som vid mobilisering ska ha vilken materiel. Det framgår också var denna materiel finns förvarad. Syftet är att förbereda snabb mobilisering. Om materiel inte finns i tillräckligt antal, riskerar förband att inte få materiel krigsplacerad, trots att de har den tilldelad för förbandsproduktion. Materielen kan ha krigsplacerats vid ett högre prioriterat krigsförband, vara på översyn, utlandsinsats etcetera.<sup>125</sup>

Materielen befinner sig i något av följande tillstånd:

- i bruk vid det förband där den är krigsplacerad
- i bruk vid annat förband
- förrädsställd
- på verkstad
- på väg däremellan.

<sup>124</sup> Intervju med företrädare för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, 2021-05-21.

<sup>125</sup> Försvarsmakten, *Direktiv för krigsplacerad materiel*, 2017, s. 1 f.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

Vi kan konstatera att det finns ett antal brister i hanteringen av frågan under hela inriktningsperioden såväl som före inriktningsperioden. Bristerna får i sin tur konsekvenser för krigsförbanden.

### 5.3 Sammanfattande iakttagelser om Försvarsmaktens interna styrning och utvecklingsarbete

I detta avsnitt redogör vi för våra samlade iakttagelser om Försvarsmaktens interna styrning och utvecklingsarbete. I kapitel 1 redogör vi för våra bedömningsgrunder, dessa återges nedan.

#### 5.3.1 Försvarsmaktens styrning och planering har inte varit effektiv

För att vi ska bedöma Försvarsmaktens styrning och planering som effektiv ska det finnas:

- en återrapportering till regeringen med tydliga konsekvensbedömningar av olika beslut
- en tydlig myndighetsintern inriktning och styrning avseende armétridskrafternas förmåga
- en uppdaterad och relevant planering och kravställning för förbanden
- ett sammanhållet arbete för att öka den operativa förmågan i armétridskrafterna
- prioritering av resurstilldelningen för att skapa förmågetillväxt
- en effektiv ansvars- och resursfördelning i förhållande till behovet av personal, materiel och anläggningar
- en tydlig lednings- och lydnadsstruktur
- en konstruktiv incitamentsstruktur och arbetskultur.

När det gäller återrapportering till regeringen konstaterar vi att underlaget till inriktningspropositionen 2014 inte innehöll en tydlig redogörelse för konsekvenserna för armén av att de uppgifter man skulle klara inte motsvarades av tillräckliga resurser. Försvarsmakten gav inte en klar bild av bristerna i armén inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015.

I Försvarsmaktens framåtblickande perspektivstudier sägs inte brigader vara viktiga för arméns förmåga förrän långt inne i inriktningsperioden. I Försvarsmaktens strategiska inriktning från 2015 prioriterades en brigad med tillgänglighet istället för att skapa två brigader samtidigt. Samtidigt ifrågasätts brigadförmågans relevans bortom 2020.

Vi konstaterar följande:

- Någon krigsförbandsmålsättning för brigad har inte funnits under inriktningsperioden, vilket har fått konsekvenser för de i brigaden ingående förbanden.

- Avsaknaden av ett fungerande förbandsomsättningssystem innebär att det är svårt att göra en långsiktigt hållbar planering, och det finns brister kopplade till övningstrappan.
- Internationella insatser och andra externa faktorer som armén inte har full rådighet över har påverkat övningsverksamheten.

Vi konstaterar att JAS Gripen och den nya generationens ubåt (NGU/A 26), som båda har utgjort en stor del av Försvarsmaktens totala budget, inte var föremål för ÖB:s avvägningsbeslut 2014. Detta medförde att stora delar av budgeten var bundna. Den kvarvarande delen har sedan dess varit otillräcklig, i synnerhet i och med att överplaneringen togs bort. Detta har inneburit förskjutningar, reduceringar och uteblivna satsningar inom alla tre försvarsgrenar. Vi kan inte bedöma om någon försvarsgren har gynnats på bekostnad av någon annan, men vi konstaterar att armén har drabbats av förskjutningar och reduceringar i nästan alla projekt under inriktningsperioden. Ryckigheten i de årliga avvägningarna har också fått negativa konsekvenser för planeringen av övningar, reovering av materiel, inköp med mera, vilket försvårat uppbyggandet av förmåga. Baserat på detta bedömer vi att det har saknats en tillräcklig resurstilldelning för att skapa förmågetillväxt, men kan inte uttala oss om huruvida detta har skett på grund av Försvarsmaktens prioritering.

Under inriktningsperioden har Försvarsmakten gjort ett antal organisatoriska förändringar som underlättar återgången till nationellt försvar. Försvarsgrensstabernas inrättande och att arméchefen har fått större rådighet över logistik är exempel på sådana åtgärder. Arbetet är inte färdigt, men vi bedömer att det är på god väg och att Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp kan öka till följd av åtgärderna. Vi bedömer att ansvars- och resursfördelningen i förhållande till behovet av personal, materiel och anläggningar har förbättrats, och att lednings- och lydnadsstrukturen har blivit tydligare.

Slutligen har vi inom ramen för denna granskning identifierat bristande spårbarhet och effektivitet i Försvarsmaktens interna administration, vilket vi bedömer som hämmande för uppföljnings- och utvärderingsarbete. Sammantaget bedömer vi att Försvarsmakten under inriktningsperioden har förbättrat sin styrning, men som helhet inte har haft en tydlig inriktning och styrning avseende armétridskrafternas förmåga. Försvarsmakten har inte fullt ut haft en uppdaterad och relevant planering och kravställning för krigsförbanden. Försvarsmakten har heller inte arbetat sammanhållet för att öka den operativa förmågan i armétridskrafterna.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

### 5.3.2 Försvarsmakten bedriver ett omfattande utvecklingsarbete, men stora brister kvarstår i viktiga delar

För att Försvarsmaktens utvecklingsarbete ska bedömas som effektivt ska det finnas:

- kontroll och överblick över Försvarsmaktens resurser i form av personal, materiel och anläggningar
- en adekvat uppföljning av arbetet och åtgärder av större brister.

När det gäller personalen på krigsförbanden bedriver Försvarsmakten ett ändamålsenligt arbete, det finns bra kontroll över personalen och i samarbete med Plikt- och prövningsverket är en hög andel av personalen krigsplacerad. Samverkan med Plikt- och prövningsverket fungerar väl.

Vi konstaterar att:

- det finns brister kopplade till Försvarsmaktens arbete med krigsplacering av materiel, vilket i sin tur påverkar arméstridskrafternas förmåga att mobilisera
- materielens fördelning i fredstida verksamhet har lett till oönskade effekter
- det finns brister kopplade till Försvarsmaktens arbete med transporter och lagerhållning.

Vi konstaterar att det verkar råda en konstruktiv arbetskultur på krigsförbanden, och att verksamhetens fokus i huvudsak uppges vara på att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Samtidigt uppges en ökad administrativ börda på krigsförbandschefer ta utrymme från arbetet med att skapa krigsdugliga förband.

Sammantaget bedömer vi att Försvarsmaktens utvecklingsarbete avseende att öka arméstridskrafternas operativa förmåga inte fullt ut varit effektivt. Bristerna består främst i att Försvarsmakten saknar tillräcklig kontroll och överblick över resurser i form av materiel samt att myndigheten inte har haft en adekvat uppföljning av arbetet och heller inte fullt ut har åtgärdat större brister.



## 6 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redovisas slutsatser och rekommendationer till regeringen och Försvarsmakten. Vissa slutsatser redovisas mer i detalj i en hemlig promemoria som har överlämnats till Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

### 6.1 Slutsatser

Riksrevisionen bedömer att regeringens och Försvarsmaktens arbete med att stärka arméstridskrafternas operativa förmåga under försvarsinriktningsperioden inte varit effektivt i alla delar. Detta har lett till att arméförbanden inte utvecklats på ett ändamålsenligt sätt, att deras möjligheter att lösa sina uppgifter i krig har begränsats och att det fortfarande råder oklarheter kring hur de ska utformas med personal och materiel för att möta en kvalificerad motståndare.

I kapitel 3 framgår att måluppfyllelsen är låg i förhållande till regeringens inriktning av Försvarsmakten. En viktig förklaring ligger i den reducering av Försvarsmakten som accelererade under inledningen av 2000-talet. Då försköts också Försvarsmaktens huvudsakliga uppgift från att försvara Sverige mot väpnat angrepp till att skicka förband till internationella insatser. Kulmen av förändringarna kan sägas ha varit beslutet att lägga värnplikten vilande år 2009.

Kraftigt reducerade anslag och en förändring av den huvudsakliga uppgiften fick långtgående konsekvenser för Försvarsmaktens organisation, personal och materiel. Försvarsmakten fokuserade på att skapa förband med hög förmåga för internationella insatser. En viktig fråga blev därför att vidmakthålla förmåga på bredden för att kunna bidra till dessa insatser, och vid behov kunna återta en nationell försvarsförmåga. Omvänt hade förband som inte deltog i internationella insatser inga krav på förmåga. Armén dimensionerades därmed inte mot att försvara landet. Att spara pengar och hålla sig inom givna budgetramar var det som hade högst prioritet.

Istället för lagerhållning utifrån mobilisering införde Försvarsmakten kostnadseffektiva centrallager. Istället för att utbilda och omsätta förband fokuserade Försvarsmakten på att utbilda enskilda soldater. Den materiel som används för internationella insatser är i stora delar annorlunda än den som behövs för ett nationellt försvar. Den materiel som inte efterfrågas för insatser vårdades eller uppraderades inte. Förmågan att försvara landet sjönk. I perspektivstudien från 2007 (Försvarsmaktens underlag till regeringens långsiktiga inriktning av Försvarsmakten) konstaterades att en ökning av förmågan att klara ett omfattande militärt angreppshot av invasionskaraktär riktat direkt mot Sverige skulle kosta cirka en extra försvarsbudget per år och ta tio år att åstadkomma.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

Riksrevisionen bedömer att de besparingar och förändringen i inriktning som genomförts gjorde att Försvarsmaktens förutsättningar att ställa om under försvarsinriktningsperioden varit begränsade. Försvarsmakten hade precis genomfört en omvälvande anpassning till ett förändrat uppdrag, när den fick i uppgift att göra en helomvändning.

Samtidigt bedömer Riksrevisionen att Försvarsmakten borde ha skaffat sig en bild av läget i armén tidigare. Nu tog det flera år innan myndigheten skaffade sig en tillräckligt god bild av hur allvarligt läget faktiskt var.

#### 6.1.1 Arméstridskrafternas förmåga har inte utvecklats som önskat

När det gäller utvecklingen av arméstridskrafternas krigsduglighet konstaterar Riksrevisionen att den var svagt positiv under inriktningsperioden 2016–2020. De krigsförband Riksrevisionen har granskat har brister avseende såväl personal som materiel. När det gäller materiel finns bristande tillgänglighet i fred på vissa förband, och utmaningar i arbetet med att krigsplacera materiel. Krigsplacering av materiel är en viktig förutsättning för att genomföra en eventuell mobilisering.

När det gäller Försvarsmaktens förmåga att leda förbanden och lösa uppgifter konstaterar Riksrevisionen att det finns brister inom flera av de grundläggande förmågor som ska ingå i brigaderna. Baserat på de iakttagelser som gjorts bedömer Riksrevisionen att den inriktning som gavs för arméstridskrafterna i den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015 inte nåddes under inriktningsperioden 2016–2020.

#### 6.1.2 Extern och intern styrning

I regeringens proposition och inriktningsbeslut för Försvarsmakten slås fast att "huvuddelen av arméförbanden ska organiseras för att kunna verka som två brigader i hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare". Vad *organiseras för att kunna verka som två brigader* faktiskt innebär är öppet för tolkningar. Detta är problematiskt för en så central del av styrningen.

Brigader har inte haft en framträdande plats i Försvarsmaktens interna styrning av arméns utveckling. I intervjuer har uttryckts att en förklaring kan vara att det var "förbjudet att prata om brigader", såväl med Försvarsdepartementet som inom Försvarsmakten.

I den strategiska inriktningen från 2015 ifrågasätter Försvarsmakten brigadförmågans relevans. Det fanns på ledningsstaben ett motstånd mot att skapa brigader, bland annat med hänvisning till att det skulle bli dyrare att skapa krigsförbandet brigad än att bara skapa de enskilda ingående delarna. Det framstår dock som klarlagt att brigaden är den mest effektiva organisationsformen för armén i strid. Krigsförbanden är inte effektivt organiserade för att kunna verka som två brigader. Försvarsmakten har byggt fristående bataljoner och kompanier,

vilket inte är ett lika effektivt sätt att bygga brigadförmåga som i det fall man från början hade skapat krigsförbandet brigad. De är enligt vad Riksrevisionen erfar exempelvis överdimensionerade avseende logistik och stabstorlek. Det finns därmed kostnader som är förknippade med att bataljonerna var och en behöver ha förmågor som inom brigaden skulle vara delade. Förbanden är även otillräckligt övade i kontexten brigad. Riksrevisionen bedömer att den otydliga styrningen i brigadfrågan har påverkat effektiviteten i arméns arbete på ett negativt sätt.

Det var först under hösten 2016 som Försvarsmakten utredde möjligheterna att skapa två likvärdiga brigader och vad kostnaderna för detta skulle bli. Försvarsmakten hade även otillräcklig kunskap om vilket skick armén befann sig i. Det var först ett par år in i inriktningsperioden som man fullt ut förstod hur stora bristerna var. Försvarsmakten borde tidigare ha skaffat sig kunskap om detta för att kunna bedriva ett effektivt arbete. Riksrevisionen har även identifierat ett antal brister i Försvarsmaktens arbete med att identifiera behov och beräkna kostnader kopplat till logistiken. Riksrevisionens slutsats är att Försvarsmakten borde ha gjort mer för att skaffa sig en klar uppfattning om behov och kostnader.

Riksrevisionen bedömer att försvarsinriktningsbeslutet 2015 var underfinansierat i förhållande till vad Försvarsmakten skulle åstadkomma. Arméns utgångsläge var mycket svårt i relation till den satta inriktningen. Dessutom har kostnaderna för de väsentliga säkerhetsintressena JAS 39 E och den nya generationens ubåt (A26) varit svåra att spara in på, och dessa projekt har trängt undan andra planerade materielprojekt. Armén kunde därför i realiteten inte uppnå det riksdag och regering förväntade sig. Granskningen visar att obalansen mellan finansiering och vad som förväntades uppnås var bristfälligt beskriven. Omfattningen och konsekvenserna av detta borde Försvarsmakten ha klargjort för regeringen tidigare.

Riksrevisionen har vidare identifierat ett antal brister kopplade till Försvarsmaktens arbete med typförbandsspecifikationer, normerande motståndare, krigsförbandsmålsättningar och krigsförbandsspecifikationer. Bristerna innebär i realiteten att en grundförutsättning för att producera krigsförbanden rationellt och kostnadseffektivt saknas. Behov har likställts med den faktiska tillgången på personal och materiel. Det har i sin tur inneburit att förändringar i krigsförbandets volym har fått delvis oförutsedda följeffekter på produktionsförutsättningar, såväl som på förbandens förmåga. Bristerna innebär i nästa steg att det kan ifrågasättas hur rättvisande värderingen är av de enskilda förbandens krigsduglighet.

Försvarsmakten har inte tagit fram ett system eller koncept för förbandsomsättning, det vill säga under vilken tid och på vilket sätt som ett krigsförband skapas, vidmakthålls och ersätts. För att möjliggöra en rationell utbildning och omsättning av krigsförband krävs ett förutsebart koncept. Anledningen är att förbandsomsättningen är beroende av ett stort antal komponenter i form av till exempel tillgänglig materiel, produktionsplattformar,

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

(regementen), tillgängliga officerare för att utbilda och inflödet av värnpliktiga. Förbandsomsättningen påverkar å sin sida de övriga faktorerna dynamiskt (ökad förbandsomsättningstakt genererar högre förslitning på materiel).

Eftersom Försvarsmakten inte har tagit fram ett koncept har förbandsomsättningen fått planeras ad hoc. Det har inneburit krockar med andra typer av planering, exempelvis övningar eller materielunderhåll, och därmed omöjliggjort eller suboptimerat det eftersträvade resultatet. Samtidigt är det vid värnplikt som behovet av en fungerande förbandsomsättning är som störst och grundutbildning med värnplikt var möjligt först från 2018.

Vad avser övningar och utbildning konstaterar Riksrevisionen att det har funnits ett flertal problem kopplade till genomförandet av arméns övningstrappa (övningsverksamheten kopplad till förbanden sker i form av en övningstrappa där man först övar i pluton, sedan kompani för att avsluta i bataljon. I varje moment utvecklas färdigheter kopplat till förbandsenheten). Dessutom har övningarna krockat med större inplanerade övningar, andra beslutade insatser (internationella insatser) eller fått ställas in med hänvisning till omplanering på grund av otillräckliga ekonomiska förutsättningar. En annan faktor som har påverkat möjligheten att genomföra övningar under 2020 är den pågående pandemin.

Den interna planeringsprocessen är behäftad med brister och så komplex att det finns risk att man inte fattar de beslut som skulle vara de mest effektiva för att bygga ökad förmåga. Det har också genererat en stor ryckighet som från gång till annan omkullkastar redan gjord planering. Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten fattar avvägningsbeslut på en för hög detaljnivå på för hög nivå i organisationen.

Under inriktningsperioden genomförde Försvarsmakten ett antal organisatoriska förändringar som har inneburit en ökad decentralisering och delegering av mandat, från central/nationell nivå till taktisk nivå/försvarsgrensnivå. Detta gäller inrättandet av försvarsgrensstabber, överföring av logistik till arméchefen samt logistiskt stöd till garnisonscheferna. Riksrevisionen bedömer att detta underlättar ett effektivt arbete inom ramen för det nationella försvaret. Arbetet är pågående och det kvarstår vissa steg innan förändringen får full effekt. Det faktum att armén inte har haft rådighet över alla de delar som ingår i brigadsystemet har försvårat arbetet med att skapa en ökad förmåga i krigsförbanden. För att lösa detta problem kan ytterligare decentralisering och delegering till lägre nivåer vara nödvändig.

Riksrevisionens bedömning är att det råder en positiv anda och konstruktiv arbetskultur i krigsförbanden, och att det finns ett tydligt fokus på att kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Det finns dock ett uttalat missnöje med en ökad administrativ börda på personalen som uppges ta energi från arbetet med

att höja förmågan i krigsförbanden. Detta uppges också vara en bidragande faktor till den bristfälliga spårbarheten i Försvarsmaktens interna administration.

### 6.1.3 Försvarsmaktens utvecklingsarbete

Det finns brister kopplade till Försvarsmaktens kontroll och överblick över sin materiel. Fördelningen av materiel i fred fungerar dåligt och det finns brister i arbetet med krigsplaceringen av materiel. Även om orsakerna till problemen delvis kan härledas till perioden före den granskade inriktningsperioden, bedömer Riksrevisionen att det finns effektivitetsbrister i arbetet med att krigsplacera materielen. Riksrevisionen har även identifierat brister kopplade till Försvarsmaktens arbete med transporter och lagerhållning.

Att skapa nationell försvarsförmåga kan liknas vid ett system där en mängd olika underliggande verksamhetsdelar och processer hänger ihop och påverkar varandra i komplexa kedjor. Exempelvis påverkar valet av förbandsomsättningstakt förslitningen av materiel, samtidigt som mängden tillgänglig materiel sätter gränser för Försvarsmaktens förbandsomsättning. Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten under perioden med stora nedskärningar och fokus på internationella insatser tappade mycket kunskap om såväl de enskilda delarna i systemet som hur systemet i stort fungerar. Detta har försenat och försvårat den omställning som Försvarsmakten påbörjade i och med försvarsinriktningsbeslutet 2015.

## 6.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av dessa slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och Försvarsmakten.

### Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

- Sätt tydliga och uppföljningsbara mål för Försvarsmaktens verksamhet.
- Säkerställ att hanteringen av projekt som utgör väsentliga säkerhetsintressen inte tvingar Försvarsmakten till kortsiktiga omplaneringar som får konsekvenser för förbandsproduktionen.

### Riksrevisionens rekommendationer till Försvarsmakten

- Fortsätt att vidareutveckla arbetet med att säkerställa arméns förmåga att mobilisera inom angiven tid, bland annat avseende krigsplacering av materiel.
- Säkerställ att arméchefen har tillräcklig rådighet över arméns verksamhet för att kunna planera och genomföra verksamheten på ett effektivt sätt.
- Ta fram tydliga konsekvensbeskrivningar av regeringens styrning.
- Ta fram behovsanalyser tidigt i processen avseende utvecklings- eller förändringsarbeten.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

## Ordlista

Fältarbete	Fältarbete innebär att på olika sätt förändra terrängen för att försvara för fienden samtidigt som man försöker underlätta för den egna verksamheten. Fältarbeten utförs av ingenjörförbanden. Ammunitions- och minröjning är exempel på fältarbeten.
Förnödenheter	I Försvarsmakten utgörs förnödenheter av materiel, material, ammunition, livsmedel, drivmedel, sjukvårdsfornödenheter och levande djur. Till förnödenheter räknas även penningmedel, kartor, postförsändelser, publikationer och läromedel, vatten, batterier, fodermedel samt bränsle.
Garnison	Form av paraplyorganisation för den samlade militära närvaron på en ort eller plats. Används som benämning för all militär verksamhet som bedrivs på samma ställe.
Insatsorganisation	Insatsorganisationen består av ett antal krigsförband med definierade uppgifter och beredskapstid.
Krigsförband	Krigsförband är förband som ingår i Försvarsmaktens insatsorganisation. Krigsförbanden har beredskap för att kunna verka i nationella och internationella insatser. Krigsförband är en förbandsenhet vid en organisationsenhet av typ bataljon, kompani, fartygsdivision, flygdivision och liknande. Även hemvärnsförband med nationella skyddsstyrkor är krigsförband.
Logistik	Verksamhet inom delfunktionerna förnödenhetsförsörjning, transporttjänst, teknisk tjänst, försvarsmedicin, logistikledning och övrigt logistikstöd. Syftande till att upprätta och bibehålla efterfrågad tillgänglighet och uthållighet hos förband och enheter.
Luftvärn	Luftvärn är ett truppslag/vapenslag som bekämpar flygplan, helikoptrar och andra luftfarkoster som kränker lufrummet eller genomför luftangrepp i krig.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Markstrid	Med markstrid menas att anfälla, inta och försvara viktig terräng. Inom Försvarsmakten finns förband specialiserade på markstrid. De är utbildade och utrustade för att strida i såväl tätbebyggda områden som i ödemark, med såväl lätta handburna vapen som med stridsvagnar.
Mekaniserad bataljon	En mekaniserad bataljon är en rörlig och operativ militär enhet som är tränad och rustad att genomföra strid mot alla typer av motståndare i alla typer av miljöer. Bataljonen kan hållas samman av en brigad men kan även ha självständiga uppgifter.
Militärregion	Från i januari 2013 finns fyra militärregioner med uppgift att tillgodose militära ledningsbehov och vara en samverkanspartner till civila myndigheter, organisationer och företag. De fyra regionerna är:  Norra militärregionen - MR N med stabsort Boden  Militärregion mitt - MR M med stabsort Kungsängen  Västra militärregionen - MR V med stabsort Skövde/Göteborg  Södra militärregionen - MR S med stabsort Revingehed
Mobilisering	Innebär att Försvarsmakten intar krigsorganisation efter att regeringen, vid höjd beredskap, har fattat beslut om det. Mobilisering genomförs genom att sammanföra personal, förnödenheter, anläggningar och planer till ett krigsförband, inklusive externa krigsplacerade resurser (personal och materiel).  Allmän mobilisering beslutas normalt inom ramen för av regeringen beslutad höjd beredskap och innebär att hela Försvarsmakten mobiliseras och krigsorganiserar.  Partiell mobilisering innebär mobilisering av delar av Försvarsmakten. Detta görs antingen selektivt, det vill säga genom att i aktuell situation välja ut de krigsförband som ska mobiliseras, eller genom att mobilisera ett förplanerat antal förband.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

Organisationsenhet	En enhet är en grupp, förband, centrum, skola eller motsvarande med ansvar för en definierad uppgift eller sakområde. Försvarsmaktens organisationsenheter är angivna i "förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten" och utgörs av Högkvarteret samt förband (regementen och flottiljer), skolor och centrum med egen heraldisk sköld.
Regemente	En fredstida utbildningsenhet samt den högsta organisationsnivån inom ett truppslag.
Reglemente	Ett reglemente är en bindande och beskrivande bestämmelse för hur en verksamhet ska genomföras inom Försvarsmakten. Reglementet kan även ange ett förhållningssätt för genomförandet av verksamheten.
Stridsfrekvenslinjal	Beskriver dimensionerande verksamhet för beräkning av förbandets uthållighet.
ÖB aktivering	Med ÖB aktivering avses alla de åtgärder som krävs för att sammanföra personal, förnödenheter och anläggningar och planer till ett krigsförband för att höja krigsförbandets förmåga genom forcerad förmågehöjning eller genomföra operationer inom ramen för Försvarsmaktens befintliga resurser och ÖB:s befogenheter.



## Referenslista

### Litteratur

- Försvarsmakten, *AC synpunkter på Läsunderlag till inriktningspropositionen 2014-11-28*.
- Försvarsmakten, *Anvisning materielbehovsplanering inför 2020*.
- Försvarsmakten, *Arméchefens läsunderlag ÖB AVB 17*.
- Försvarsmakten, *Arméreglemente Taktik*, Försvarsmakten, 2013.
- Försvarsmakten, *Arméns krigsförbandsorganisation – ANALYS*.
- Försvarsmakten, *Direktiv för krigsplacerad materiel*, 2017.
- Försvarsmakten, *Doktrin för Gemensamma Operationer - DGO 20*, FM201818369:30, Försvarsmakten, 2020.
- Försvarsmakten, FM 2016-10870:28.
- Försvarsmakten, FM2015-4007:1.
- Försvarsmakten, FM2017-4508:3.
- Försvarsmakten, *Handbok Armé – Brigad 2016*.
- Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin - MSD 16*, FM2016-7616:1, 2016.
- Försvarsmakten, *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar*, Försvarsmakten, FM2014-5882:46, 2015.
- Försvarsmakten, *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig balans*, 23 381:53871, Försvarsmakten, 2013.
- Försvarsmakten, *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*, FM2013276:1, Försvarsmakten, 2013.
- Försvarsmakten, *Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI)*, FM 2015-1597:7, Försvarsmakten, 2015.
- Försvarsmakten, *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva 1 (FMSI 15 Å1)*, FM2015-1597:8, Försvarsmakten, 2016.
- Försvarsmakten, *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva 2 (FMSI 15 Å2)*, FM2015-1597:13, Försvarsmakten, 2019.
- Försvarsmakten, *Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*, FM2014-5882:32, Försvarsmakten, 2014.
- Försvarsmakten, *H KROV 2018*, Försvarsmakten, 2018.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

- Försvarsmakten, *H KROV 2020*, Försvarsmakten, 2020.
- Försvarsmakten, *Inriktningsbeslut för brigad 2020*, FM2018-13184:1, Försvarsmakten, 2018.
- Försvarsmakten, *Materialfördelningsorder (MFO) avseende Försvarsmaktens förbandsproduktion 2014*, FM2013-2019:2, Försvarsmakten, 2013.
- Försvarsmakten, PM med svar på Riksrevisionens frågor från Ledningsstaben, 202104-07.
- Försvarsmakten, *Rapport från perspektivstudien hösten 2007 - Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, PERP rapport 2007, 23 382:63862, Försvarsmakten, 2007.
- Försvarsmakten, *Rapport från perspektivstudien 2009 - Det militärstrategiska utfallsrummet*, 23 382:51673, Försvarsmakten, 2010.
- Försvarsmakten, *Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016–2018 Tillväxt för ett starkare försvar*, FM2015-13192:15, 2018.
- Försvarsmakten, ÖB AVB 2014.
- Riksrevisionen, *Försvaret - en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014*, RiR 2014:8, 2014.
- Riksrevisionen, *Försvarsmaktens omställning*, RiR 2014:4, 2014.
- Statskontoret, *När planering möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, 2018:27, 2018.
- Sveriges Riksdag, Försvarsutskottet, *Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga - utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001*, Utredningar från riksdagen 2003/04:URD1, Jörgen Thulstrup, 2003.
- Totalförsvarets forskningsinstitut, FOIMemo6166, Särtryck ur strategisk utblick 7, *Försvarsförmågan och försvarsanslaget En avvägning mellan behov och pengar*, Peter Nordlund och Mikael Wiklund.

## Utredningar

- SOU 1989:46, *Arméns utveckling och försvarets planeringssystem: delbetänkande*.
- Ds 2014:20, *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*.
- SOU 2016:63, *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*.
- SOU 2018:7, *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*.
- Ds 2019:8, *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

## Riksdagstryck

- Prop. 1989/90:9, Regeringens proposition om arméns utveckling och totalförsvarets planeringssystem, m.m.
- Prop. 2014/15:1, Budgetpropositionen för 2015.
- Prop. 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016–2020.
- Prop. 2019/20:1, Budgetpropositionen för 2020.
- Prop. 2018/19:1, Budgetpropositionen för 2019.
- Prop. 2016/17:1, Budgetpropositionen för 2017.
- Prop. 2017/18:1, Budgetpropositionen för 2018.
- Regeringsbeslut Fö2010/878/MFI, om anvisningar för Försvarsmaktens operativa planering m.m.
- Regeringsbeslut 3 Fö2014/1179/MFI, Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag till Försvarspolitisk inriktningsproposition 2015.
- Regeringsbeslut 7 Fö2015/00953/MFI, Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020.
- Regeringsbeslut 3 Fö2016/01252/MFI (delvis), Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt.
- Regeringsbeslut 7 Fö2017/01724/MFI, Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2018 till och med 2020.

## Webbsidor

- SVT Nyheter, *Arméchefen erkänner: Kommer att missa brigadmålet*, hämtad 2021-03-04.

## Bilaga 1. Arméstridskrafterna i ett strategiskt, operativt och taktiskt sammanhang

Sveriges militära försvar vilar på strategiska ställningstaganden som fastslås i ett antal centrala dokument på militärstrategisk, operativ och taktisk nivå.

### Den militärstrategiska nivån

I Militärstrategisk doktrin från 2016 (MSD 16) framgår det militärstrategiska konceptet, som innebär att motståndaren vid ett angrepp ska snabbt kunna mötas med förband med hög tillgänglighet för att vinna tid och handlingsfrihet. Vidare ska Sverige tillsammans med andra parter kunna vinna över en angräpare och om vi står själva ska vi uppbåda utdraget och uthålligt motstånd med syfte att undvika att förlora kriget.<sup>126</sup>

Det militärstrategiska konceptet baseras på uppdragstaktik som ledningsfilosofi, vilket innebär att Försvarsmaktens chefer med personal aktivt agerar utifrån rådande förutsättningar. Vidare ska varje individs förmåga tillvaratas genom en utvecklad ansvarskultur och god uppfattning om de mål och avsikter som ska uppnås.<sup>127</sup>

### Den operativa nivån

Doktrin för gemensamma operationer från 2020 (DGO 20) omsätter MSD 16 i ett operativt sammanhang, alltså på nivån under den militärstrategiska nivån. Vid nationella och internationella insatser lyder försvarsgrenscheferna (arméchefen, marinchefen och flygvapenchefen) samt militärregioncheferna, chefen för P 18 och chefen för specialförbandsledningen under insatschefen, som därigenom kan leda operationer som inbegriper två eller fler stridskrafter (gemensamma operationer). I DGO 20 beskrivs hur stridskrafter sätts samman och samverkar för att förebygga ett väpnat angrepp, snabbt möta ett väpnat angrepp och därefter genomföra försvarsoperationer under en konflikt.

På den operativa nivån övervägs faktorer som att:

- överraska angriparen operativt och taktiskt
- kraftsamla, liksom att våga försvaga andra områden, acceptera luckor och fatta beslut om en ovisst händelseutveckling
- ta det operativa initiativet inom ramen för den militärstrategiska defensiven genom att agera offensivt

<sup>126</sup> Försvarsmakten, *Militärstrategisk doktrin – MSD 16*, 2016, s. 7.

<sup>127</sup> *Ibid.*, s. 8.

- behärska rummet/ytan med underlägsna stridskrafter genom att flexibelt samla rörliga styrkor samt genom att bilda och förflytta tyngdpunkter
- operera med skiftande metoder för att med varierande styrkeinsatser
- inrikta sig mot angriparens flanker och rygg
- sträva efter enkelhet, när det råder kaos och oförutsägbara omständigheter.

## Den taktiska nivån

Taktisk ledning utövas, direkt under insatschefen, av försvarsgrenscheferna och chefen för specialförbandsledningen i rollen som taktiska chefer, med stöd av sina respektive taktiska staber/försvarsgrensstabers samt av militärregioncheferna och chefen för Gotlands regemente. Den taktiska ledningen inriktad och samordnar taktiska operationer, det vill säga markoperationer, marina operationer, luftoperationer och specialoperationer så att de operativa målsättningarna kan nås. Insatschefen är territoriell chef. Cheferna för militärregionerna och chefen för Gotlands regemente är, direkt under insatschefen, ansvariga för territoriell ledning och för territoriella operationer inom egen region samt för regional säkerhetstjänst. De stöds av sina respektive staber.

Taktiska chefer, arméchef, marinchef, flygtaktisk chef och chefen för specialförbandsledningen samt militärregionchefer och chefen för Gotlands regemente är de som normalt ger order direkt till förband.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Försvarsmakten, *Doktrin för Gemensamma Operationer – DGO 20*, 2020, s. 40.

## Bilaga 2. Riksdagens beslut om vilka krigsförband som skulle upprättas

I 2015 års försvarsinriktningsbeslut framgår vilka arméförband som skulle finnas eller skapas under inriktningsperioden 2016–2020:<sup>129</sup>

- två brigadstaber
- två brigadspaningskompanier (ska tillföras)
- fem mekaniserade bataljoner
- två motoriserade skyttebataljoner (varav en ska tillföras)
- en lätt skyttebataljon (omorganiseras för att även vara lufttransportabel)
- en mekaniserad stridsgrupp på Gotland
- två artilleribataljoner
- två luftvärnsbataljoner
- två ingenjörbataljoner
- en jägarbataljon
- en underrättelsebataljon
- en säkerhetsbataljon
- en militärpolisbataljon
- en livbataljon
- ett CBRN-kompani<sup>130</sup>
- ett tungtransportkompani
- 40 hemvärnsbataljoner.

Därutöver ingick följande försvarsmaktsgemensamma förband som också är relevanta för arméstridskrafternas förmågeutveckling:

- en sambandsbataljon
- två logistikbataljoner
- två sjukvårdsförstärkningskompanier
- en ledningsplatsbataljon
- en teknisk bataljon.

För att utveckla och upprätthålla arméstridskrafternas förmåga skulle de i huvudsak bemannas med tidvis tjänstgörande personal kompletterad med pliktplacerad personal. För att säkerställa en rimlig tillgänglighet i fred skulle bland annat två mekaniserade bataljoner och en motoriserad skyttebataljon i huvudsak bestå av stående förband, det vill säga förband som bemannas med kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal.

<sup>129</sup> Prop. 2014/15:109, s. 72, bet. 2014/15:F6U11, rskr. 2014/15:251.

<sup>130</sup> Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Som framgår av listan ovan skulle tillväxt ske i form av ett antal nya förband. Men tillväxt skulle i realiteten också ske genom att befintliga förband skulle fyllas upp med såväl personal som materiel. De nya kraven på arméstridskrafterna innebar således att de skulle växa i antal och volym samt att förbandens förmåga skulle utvecklas. Riksdagen fattade alltså beslut om förband i form av bataljoner och kompanier. Även om brigadstaber och andra förband som kan ingå i en brigadstruktur omfattades av beslutet, fanns inte brigader med som krigsförband i beslutet.

ATT BYGGA NATIONELL FÖRSVARSFÖRMÅGA

Riksdagens försvarsinriktningsbeslut 2015 innebar att Försvarsmakten återigen skulle kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Beslutet var en helomvändning från en längre period av omfattande nedskärningar och huvudsakligt fokus på internationella insatser. Under denna period hade Försvarsmakten tappat viktig kompetens kopplat till nationellt försvar, och personal och materiel hade dimensionerats för att i första hand kunna genomföra internationella insatser. Sammantaget innebar detta en svår utgångspunkt för Försvarsmakten att genomföra det stora förändringsarbete som riksdagens beslut innebar. Detta gäller inte minst armétridskrafterna, som enligt regeringens beslut skulle kunna verka som två brigader och verka i hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare.

Riksrevisionen konstaterar att armétridskrafternas operativa förmåga inte utvecklades på det sätt som riksdagen har förväntat sig under inriktningsperioden 2016–2020. Detta kan härledas till såväl otillräckliga resurser som att utgångsläget visade sig vara värre än befarat. Samtidigt visar denna granskningsrapport att Försvarsmaktens arbete med att stärka arméförbanden har brister i effektiviteten inom såväl planering och analys som styrning och genomförande. Regeringens styrning har heller inte varit tillräckligt tydlig. Sammantaget har dessa brister lett till att arméförbanden inte har utvecklats på ett ändamålsenligt sätt, och deras möjligheter att lösa sina uppgifter i krig har begränsats.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-606-7

RIKSREVISIONEN

---

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 40 00 | [WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)





## Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 december 2021

Närvarande: statsrådet Johansson, ordförande, och statsråden Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Strandhäll, Eneroth, Ernkrans, Nordmark, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Elger, Farmanbar, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Hultqvist

---

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna

